



Kluwer

a Wolters Kluwer business

Nummer 6/7, JUNI/JULI 2008

# OPENBAAR BESTUUR

TIJDSCHRIFT VOOR BELEID  
ORGANISATIE & POLITIEK

Topinkomens en kabinetsmaatregelen

Humaan ontslaan

De programmaminister: een verwarrende figuur



10110338

# **Omslag II**

## **Advertentie**

# Inhoud

U kent het nog wel van vroeger: sparen is een deugd. Van deugden word je altijd beter, weten we van de godsdienstles, vooral als ze geld opleveren. Maar dan moet je wel iets om te sparen hebben. Met uw salaris schiet het niet op, dus eisen we een optieregeling, zo eentje die zoden aan de dijk zet, geen centenkwes-tie, zoals in de negentiende eeuw, toen huisvrouwen en dienstboden de meest fervente spaarders waren. Maar of ze daar rijk van werden, valt te betwijfelen. Vroeger stimuleerde de overheid het sparen, tegenwoordig moet ze daar een stokje voor steken, het stokje van de mi-nister van Financiën, want hij heeft er voor doorgeleerd, bij Abraham Kuyper nog wel, in *Openbaar bestuur*, uw intellectuele spaarbankboekje.

Hoofddirecteur

*Openbaar bestuur* interactief!  
Wilt u reageren, klik dan: [ob@kluwer.nl](mailto:ob@kluwer.nl).

## Debutanten op het Binnenhof 7

Drs. A.S. Bos & drs. C.J.M. Brand  
Beroepsonregelaar

## Column 21

Prof. dr. H. Reynaert & prof. dr. C. Devos  
Het staat in de Ritan

## Zonder last of ruggespraak 28

Drs. T. Noldus  
Blijken van onwaarheid

## Ongewoon bestuur 33

Drs. B.F. Steur  
Steenwijk bedreigd?

## Boeken 34

## Topinkomens en kabinetsmaatregelen 2

Dr. E.R. Engelen en prof. dr. D.M. Swagerman

Het kabinet wil de groei van topinkomens remmen. Maar de voorgestelde maatregelen deugen niet. Ze zullen geen effect sorteren en ongewenste neveneffecten hebben.

## Humaan ontslaan 8

F. Wuijts

Om het ontslagvraagstuk op te lossen is het nodig om verschillen tussen de sectoren in de samenleving op te heffen.

## Waarden in een pluriforme samenleving 12

M.A. van der Veen

Voor een goede sociale beheersing van de samenleving moet de overheid overeenstemming over waarden bereiken. Dit is onmogelijk, maar maakt dat besturen ook onmogelijk?

## Opkomst en neergang van interactief beleid 17

Dr. ir. S. van der Arend

Wat is er met het aanvankelijke enthousiasme van de pleitbezorgers van burgerparticipatie gebeurd?

## Op weg naar vraagsturing 22

Drs. D.M. Koppes MBA

Willen lokale overheidsorganisaties hun dienstverlening zo goed moge-lijk organiseren, dan moet burgergerichtheid wel plaatsmaken voor vraagsturing.

## Emoties en politieke communicatie 29

Drs. V.P. van Stipdonk en R. Leeuwenburg

Politiek en emotie horen bij elkaar, volgens sommigen als water en vuur. Emoties worden vaak – ten onrechte – gezien als onredelijk.

## De programmaminister: een verwarrende figuur 37

Prof. mr. J.W.M. Engels

Ministers zonder portefeuille hebben in ons politieke stelsel nooit een onomstreden status verworven. Zij worstelen met het weinig vleien-de imago van politieke en staatsrechtelijke randfiguur.

**Openbaar bestuur**, Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek, Jaargang 18, Nummer 6/7, juni/juli 2008. Verschijnt 11 maal per jaar. **Hoofddirecteur** Prof. dr. J.H.J. van den Heuvel **Redactie** Dr. P. Castenmiller **Eindredacteur** Karen Rijlaarsdam **Uitgever** Marjolijn Voogel **Redactiesecretaris** Josien Beele **Redactieadres** Kluwer bv, t.a.v. J. Beele, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn, Telefoon (0172) 46 64 05, Fax (0172) 46 65 77, E-mail: [jbeele@kluwer.nl](mailto:jbeele@kluwer.nl). Richtlijnen voor auteurs kunnen worden opgevraagd bij de redactiesecretaris. Alle artikelen in dit tijdschrift zijn op persoonlijke titel geschreven **Adver-tenties** Jan-Willem Hulst, telefoon 0172-466 603, fax 0172-466 639, E-mail: [advertenties-bb@kluwer.nl](mailto:advertenties-bb@kluwer.nl) **Abonnementen** € 162,- per jaar; studenten € 81,-. Telefoon (0570) 67 33 44, E-mail: [info@kluwer.nl](mailto:info@kluwer.nl). Abonnementen kunnen schriftelijk tot uiterlijk 3 maanden voor het einde van de abonnementsperiode worden opgezegd. Bij niet-tijdig opzeggen wordt het abonnement automatisch met een jaar verlengd. Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements-) overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met ons opnemen. Op al onze aanbiedingen en overeenkomsten zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Kluwer B.V., gedeponeerd ter griffie van de Rechtbank te Amsterdam op 6 januari 2003 onder depotnummer 3/2003. Een exemplaar van deze voorwaarden zal op eerste verzoek gratis worden toegezonden. **Basisvormgeving** (M/V) ontwerp, [www.mv-ontwerp.nl](http://www.mv-ontwerp.nl) **Opmaak** VerheulCommunicatie.com Alphen aan den Rijn.

# Topinkomens en kabinetsmaatregelen

Het kabinet heeft maatregelen in het vooruitzicht gesteld om de groei van topinkomens te remmen. Maar de maatregelen deugen niet, ze zullen geen effect sorteren en ongewenste neveneffecten hebben.

**N**a jaren van gekrakeel heeft de minister van Financiën medio maart eindelijk zijn reeds lang aangekondigde maatregelen tegen *excessieve* beloningen in de private sector bekend gemaakt. Dat het zo lang heeft moeten duren, heeft alles te maken met het onvermogen om een eenduidige definitie van 'excessief' te formuleren. Bovendien gaat het om beloningen die de uitkomst zijn van onderhandelingen tussen de werkgever, vertegenwoordigd door de algemene vergadering van aandeelhouders, en de werknemer, in dit geval de topbestuurder van een onderneming. Er is in principe geen grond voor staatsingrijpen. De groeiende politieke druk – vooral van de kant van SP, GroenLinks en de achterban van Bos – en in het oog springende uitwassen als de € 26 miljoen die Rijkman

zullen uithalen om de stijging van de topinkomens aan banden te leggen. En pervers in de zin dat mogelijke effecten haaks staan op de achterliggende intenties. Wij hebben dan vooral de politieke gevolgen op de langere termijn voor ogen.

## Het monster onderneming

Om te begrijpen waarom topinkomens in de private sector wereldwijd zo sterk zijn gestegen, moeten we terug in de geschiedenis. Vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw hoefden ondernemingen niet langer toestemming van de staat te vragen om als anonieme vennootschappen te opereren.<sup>3</sup> Kenmerkend voor deze vennootschappen was de beperkte aansprakelijkheid van eigenaren voor de gevolgen van de handel en Wandel van de onderneming en in het voetspoor daarvan de scheiding van eigendom en bestuur. Gesalarieerde managers bestuurden, aandeelhouders hielden of verkochten hun aandelen.

Als gevolg van de industrialisatie nam in de twintigste eeuw het aantal naamloze vennootschappen snel toe. De meeste waren grote ondernemingen, waarvan de aandelen op openbare aandelenmarkten werden verhandeld. Zolang het merendeel van de aandelen in handen van een en dezelfde persoon was (familie) of instantie (onderneming, bank), was er van de zijde van de eigenaar voldoende controle en zeggenschap over het bestuur van de onderneming om er voor te zorgen dat de belangen van de een (eigenaar) niet teveel ten koste gingen van die van de ander (bestuurder). Met de voortschrijdende democratisering van het kapitalisme was dat echter in afnemende mate het geval.

In de Verenigde Staten werd in de jaren dertig voor het eerst geconstateerd dat onder condities van gespreid aandelenbezit de naamloze vennootschap 'monsterlijke' trekken begon aan te nemen.<sup>4</sup> Hoewel het formeel privaatrechtelijke organisaties waren, werden hun aandelen op publieke markten verhandeld en vertegenwoordigden zij door hun omvang 'citadellen van private macht', wier beslissingen grote externe effecten hadden en hebben. Hoe dit monster te temmen? De Amerikaanse economen Adolf Berle en Gardiner Means stelden deze vraag in 1932 als eersten in hun klassieker *The modern corporation and private property*.<sup>5</sup> Als gevolg van de toenemende spreiding van aandelenbezit waren ondernemingen niet langer het eigendom van eigenaren, maar dreigden zij het speeltje van (goed) betaalde bestuurders te worden die aan

## In de VS werd in de jaren 30 voor het eerst geconstateerd dat de NV 'monsterlijke' trekken begon aan te nemen

Groenink na de opsplitsing van ABN Amro mocht incasseren en de premie van € 40 miljoen die aan Jan Bennink toeviel als gevolg van de overname van Numico door het Franse Danone, hebben het echter voor minister Bos onmogelijk gemaakt de beloningsstijgingen aan de top verder te negeren.

Momenteel zijn er de volgende voorstellen van het kabinet: (i) een werkgeversheffing van vijftien procent op alle pensioenopbouw op een salaris van meer dan € 500.000; (ii) een werkgeversheffing van dertig procent op alle vertrekvergoedingen van meer dan een jaarsalaris als dat salaris hoger is dan een half miljoen euro; en (iii) een verschuiving van de inkomsten van *private equity* partners, de *carried interest*, van de tweede naar de eerste box, hetgeen neerkomt op een belastingverhoging van vijftien procentpunten tot vijftientwintig procent.<sup>1</sup> De Tweede Kamer heeft zich onlangs over de voorstellen gebogen. Tijdens het debat sprak een meerderheid steun voor de maatregelen uit. Later dit jaar discussieert de Eerste Kamer over de voorstellen; zij doet er goed aan de voorstellen te verwerpen. Wat zijn de mogelijke effecten van deze maatregelen? De maatregelen, in de terminologie van Albert Hirschman<sup>2</sup>, zullen tegelijk futiel en pervers zijn. Futiel in de zin dat de opbrengsten gering zullen zijn, de doelgroep beperkt (enkele duizenden) en de maatregelen weinig

[1] [http://www.minfin.nl/nl/actueel/kamerstukken\\_en\\_besluiten,2008/03/FM08-241.html](http://www.minfin.nl/nl/actueel/kamerstukken_en_besluiten,2008/03/FM08-241.html).

[2] Hirschman, A., *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. Harvard: Harvard University Press, 1991.

[3] Baskin, J. B. & P. J. Miranti, *A History of Corporate Finance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

[4] Schrader, D., *The Corporation as Anomaly*, New York: Cambridge University Press, 1993; Bakan, J., *The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power*, Toronto: Viking Canada, 2004.

[5] Berle, A. & G. Means. (1997) *The Modern Corporation and Private Property*, Brunswick: Transaction Publishers [1932]).

geen enkele controle waren onderworpen. Hoe er voor te zorgen dat bestuurders van de onderneming in het belang van de eigenaren handelden? Deze vraag staat in de Anglo-Amerikaanse economische literatuur bekend als het *agency-probleem*. Hoe er voor te zorgen dat de agent, in dit geval het bestuur, overeenkomstig de belangen van de principaal, in dit geval de aandeelhouder, handelt?<sup>6</sup> Dat kan op drie manieren.

Ten eerste door de principaal in agent te veranderen. Door de aandeelhouder via wetgeving grotere zeggenschap te geven, wordt hij als het ware medebestuurder naast het zittende bestuur en kan hij voorkomen dat het kapitaal van de onderneming op oneigenlijke wijze wordt gebruikt. De tweede is door, omgekeerd, de agent in een principaal te veranderen. Door managers deels in aandelen of opties te belonen, wordt hij zelf aandeelhouder en zullen zijn handelingen door het belang van de eigenaar worden gestuurd en dus aandeelhouderswaarde maximaliseren. De derde manier is door het machtsvacuüm in de onderneming wettelijk met onafhankelijk toezicht door derden te vullen. Kundige commissarissen, zonder financiële relatie met de onderneming en met een duidelijk wettelijk omschreven mandaat, dienen de plaats van de grote aandeelhouder in te nemen en het management aan zijn opdracht te binden om te zorgen voor de continuïteit van de onderneming. Dat is de ratio die aan het Nederlandse structuurregime ten grondslag ligt.

### Urgentie van het vraagstuk

Hoewel sinds 1932 nooit geheel van de politieke agenda verdwenen, is de urgentie van het vraagstuk aan een zekere conjunctuur onderworpen. In de relatieve rust van de jaren vijftig en zestig speelde het nauwelijks. Dat veranderde in de jaren tachtig, toen Amerikaanse bedrijven in toenemende mate terrein aan Japanse en Duitse ondernemingen verloren, die juist door sterk geconcentreerd aandeelhouderschap werden gekenmerkt, banken in het Duitse geval, wederzijdse deelnemingen van ondernemingen in het Japanse geval. Progressieve Amerikaanse politici en wetenschappers wezen er op dat er een relatie bestond tussen geconcentreerd eigendom en een lange termijnoriëntatie enerzijds en gespreid eigendom en kortzichtigheid anderzijds en meenden op grond van economische successen van Duitsland en Japan dat het eerste beter was dan het tweede. Met de opkomst van grote institutionele beleggers als pensioenfondsen en beleggingsfondsen (*mutual funds*) ontwaakte in die dagen de hoop dat deze zich als grote, verantwoordelijke aandeelhouders zouden gaan gedragen die het management zouden kunnen temmen en excessen voorkomen. Toen in de jaren negentig de economische wind draaide en Duitse en Japanse economieën in de problemen kwamen, terwijl de Amerikaanse zich op wonderbaar-

lijke wijze herstelde, verwaterde al snel de politieke aantrekkelijkheid van deze 'Europese' oplossing van het *agency-probleem*. Bovendien waren grote institutionele beleggers om wettelijke (beleggingsfondsen) of functionele redenen (pensioenfondsen) weinig geneigd belangen in individuele ondernemingen te nemen die groot genoeg waren om zeggenschap te verkrijgen. In het licht van de enorme stijging van aandelenhandel en aandelenkoersen in de jaren negentig – paradoxaalwijs in belangrijke mate door pensioenfondsen aan-

## De sterke stijging van topinkomens heeft in belangrijke mate te maken met het wijzigen van bestuurders in eigenaars

gezwengeld die naar hogere rendementen op zoek waren – lag het voor de hand dat de nadruk op de tweede van de drie geschetste oplossingen voor het *agency-probleem* kwam te liggen, namelijk agenten veranderen in principaals.

Via ingenieuze beloningssystemen, steeds vaker door gespecialiseerde beloningsexperts als Hewitt en Hay ontworpen, wordt de bestuurder tot aandeelhouder gemaakt om er voor te zorgen dat zijn beslissingen aan de aandeelhouderswaarde ten goede komen. Recent onderzoek van Hewitt en de Rijksuniversiteit Groningen leert dat de inkomensstijgingen van de afgelopen jaren vrijwel volledig aan koersgerelateerde elementen van hedendaagse beloningspakketten zijn toe te schrijven.<sup>7</sup> De sterke stijging van topinkomens heeft in belangrijke mate te maken met de poging van wetgevers, pensioenfondsen en commissarissen het *agency-probleem* op te lossen door bestuurders te wijzigen in eigenaars. Hoewel Enron, Worldcom en Ahold-affaires van de vroege eenentwintigste eeuw beleidsmakers op de fraudegevoeligheid van deze beloningssystemen hebben gewezen, zijn er wereldwijd geen tekenen van een paradigmawisseling op dit gebied.

Gezien de sterke internationalisering van het Nederlandse grootbedrijf, de hoge mate van buitenlands bezit van Nederlandse aandelen (70 procent), het hoge percentage van buitenlandse investeringen van Nederlandse pensioenfondsen (80 procent), het geringe percentage Nederlandse aandelen dat zij bezitten (4 procent) en de erosie van het Nederlandse *old boys network*, hoeft weinig van een Nederlandse *Alleingang* op dit gebied te worden verwacht.<sup>8</sup>

### Futiele ingrepen

Minister Bos stelt dit wijselijk dan ook niet voor. Opvallend aan de voorgestelde maatregelen is, dat het kabinet niet de beloningen zelf aanpakt, maar slechts de

[6] Jensen, M. C. & W. H. Meckling, Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics*, 1976, Vol. 3: 303-360.

[7] Hewitt & RUG, *Topmanagement Remuneratie: 'Het belang van belonen'*, Groningen: Hewitt & RUG, 2006; Terpstra, E. & D.M. Swagerman, Het honoreren van Nederlandse executives, *Management & Organisatie*, nr. 1, januari/februari 2007, p. 49-63.

[8] Heemskerck, E., *Decline of the Corporate Community. Network Dynamics of the Dutch Business Elite*, Amsterdam: AUP, 2007.



pensioenopbouw en de *gouden handdruk* als vertrekregeling, slechts de *paraferalia* van het beloningspakket van de hedendaagse topmanager. Het is de vraag of dit iets zal uithalen. Ten eerste is het twijfelachtig of het afromen remmend zal werken; het is niet onaannemelijk dat topbestuurders alleen maar hogere beloningen zullen claimen om het fiscale verlies te compenseren. Om hetzelfde netto bedrag te verkrijgen, zullen de bruto beloningen naar alle waarschijnlijk stijgen. Dat leidt voor de overheid tot extra marginale inkomsten, maar feitelijk verandert er niets aan de excessieve beloning. Ten tweede moet rekening worden gehouden met uitwijkgedrag. Doorgaans is de vertrekregeling contractueel vastgelegd. Wanneer het excès boven de fiscaal toelaatbare regeling toch zou worden uitgekeerd, kan de onderneming dit bijvoorbeeld gaan versluieren door de afgeflowde manager als adviseur weer in te huren. Of deze adviseur dan ook daadwerkelijk wat gaat doen,

## Toch hebben de maatregelen meer om het lijf dan uitsluitend sociaal-democratische public relations

kan moeilijk worden nagegaan. Een andere weg om dit soort fiscale obstructies heen, is het wijzigen van de aard van de uitkering. KPN wil bijvoorbeeld de bonussen voor zijn topmanagers voortaan in contant geld uitkeren. Alleen bonussen in de vorm van aandelen en opties zijn fiscaal onaantrekkelijk gemaakt, maar bonussen in contanten niet. Hiermee is een gat in de wet gevonden om topmanagers toch fiscaal aantrekkelijk bonussen uit te keren. Uiteindelijk zal het kabinet ook dit gat dichten, maar in de praktijk van alledag blijkt toch keer op keer dat duurbetaalde *compensatie-adviseurs* een ruime intellectuele voorsprong hebben op de fiscalisten in dienst van de Nederlandse belastingdienst. Ook met het verplaatsen van de hoofdzetel van het concern naar het buitenland, zodat het niet meer onder Nederlandse belastingregels valt, is een optie om de discussie over excessieve beloning te ontlopen. Tilmant van ING heeft daar al mee gedreigd. Uiteraard is het fiscale klimaat nooit alleen een reden het hoofdkantoor te verplaatsen, maar in combinatie met het weggebben van clustereffecten als gevolg van de golf van overnames die het afgelopen jaar het Nederlandse grootbedrijf heeft getroffen, zoals de Boston Consultants Group in een recent rapport heeft gewaarschuwd<sup>9</sup>, kan het net de druppel zijn die de emmer doet overlopen.

Ten slotte is ook het bedrag dat de fiscus met deze maatregelen verwacht op te halen, niet de moeite waard. De belastinginkomsten worden op zestig mil-

joen euro geschat, strooigoed voor *spending departments* als het ministerie van OCW dat onlangs bekendmaakte dat het budget voor de kinderopvang in 2007 met € 470 miljoen was overschreden. De maatregelen dienen niet om een evenwichtige inkomensontwikkeling te realiseren, maar slechts om de sociaal-democratische geloofsbrieven van Wouter Bos te demonstreren. Gezien de koppen in de krant hebben de maatregelen, ondanks hun futiliteit, in ieder geval dat doel bereikt.

### Perverse ingrepen

Toch hebben de maatregelen meer om het lijf dan uitsluitend sociaal-democratische *public relations*. Gevreesd moet worden voor ten minste twee perverse effecten. Verscholen in het maatregelenpakket bevindt zich namelijk een scherpe en pijnlijke verhoging van de belasting op inkomsten uit bedrijfsovernames, de *carried interest* van *private equity managers*. Om drie redenen is het onbegrijpelijk dat deze maatregel aan dit pakket is gekoppeld. Ten eerste heeft die weinig van doen met de breed bediscussieerde kwestie van de excessieve beloningen in Nederland. *Private equity* fondsen zijn in ons land een *quantité négligable*. De industrie is overwegend Engels of Amerikaans van nationaliteit en het zijn ook Engelse en Amerikaanse fondsen die de afgelopen jaar superwinsten hebben geboekt. Geraakt wordt hierdoor dan ook vrijwel uitsluitend de veel schroomvalliger opererende participatiemaatschappij, een geldverschaffer die nuttige diensten vervult bij doorgroeiende familiebedrijven en niet dezelfde rendementen behaalt als de meer in het oog springende Anglo-Amerikaanse *private equity* fondsen.

Ten tweede is het een voorbeeld van *ad hoc* wetgeving, in reactie op enkele in het oog springende 'excessen' die inmiddels door de turbulentie op de financiële markten verleden tijd zijn geworden. Waar *The Economist* *private equity* vorig jaar nog bezong als een nieuw *business model* dat superieur aan het beursgenoteerde aandeelhoudersmodel zou zijn, is de kapitaalstroom naar *private equity* fondsen zo goed als opgedroogd en hebben de overnameactiviteiten van deze fondsen zich naar Zuid-Amerika en Zuidoost-Azië verlegd. Dat roept de vraag op welk probleem deze oplossing moet oplossen. Waarschijnlijker is het dat deze maatregel vooral symbolische oogmerken dient. Het kabinet wil hiermee vooral zijn daadkracht demonstreren, teneinde het electoraat te laten zien dat het de onrust over de opkomst van deze 'nieuwe investeerders' serieus neemt en bereid is het Nederlandse bedrijfsleven de bescherming te bieden die de kiezer vraagt.

Ten slotte springt in het oog dat deze maatregel

[9] BCG, *Hoofdkantoren een hoofdzak. Tijd voor industriepolitiek nieuwe stijl*, 2008, [http://www.bcg.nl/attachments/B21\\_301276\\_R.pdf](http://www.bcg.nl/attachments/B21_301276_R.pdf).

haaks staat op de wens de financiële dienstverlening – hoogwaardige, niet vervuilende activiteiten waar Nederland een comparatief voordeel in heeft – verder te stimuleren. In de nasleep van de dramatische overname en opsplitsing van ABN Amro presenteerde minister Bos in september 2007 een nieuw samenwerkingsverband tussen overheid en financiële dienstverleners, Holland Financial Center. Tot de formele doelstelling van HFC behoort het ontwikkelen van “initiatieven die bijdragen aan het in stand houden van een sterke, open en internationaal concurrerende financiële sector in Nederland”.<sup>10</sup> Internationaal gesproken zat de grootste groei in de financiële dienstverlening in de categorie nieuwe intermediairs, zoals *hedge funds*, private equity funds en andere fondsen. Londen bijvoorbeeld kent een grote concentratie van hedge funds die tot de meest handelende beleggers behoren en daarmee belangrijk bijdragen aan de omzetcijfers van beurzen, investeringsbanken en andere meer traditionele intermediairs.

In dit licht is het onbegrijpelijk dat belasting op private equity-opbrengsten met vijftien procentpunten wordt verhoogd. Gezien de mobiliteit van dit soort fondsen betekent dit waarschijnlijk dat Nederland als locatie zal worden gemeden en dat men naar Londen, Luxemburg of Genève zal uitwijken. Omdat deze jurisdicties minder gebukt gaan onder dit soort scrupules, luidt Bos hiermee de doodsklok voor de private equity-industrie in Nederland. Kwalijker is echter het tweede perverse effect dat aan dit maatregelenpakket kleefte. Gevreesd moet worden dat het kabinet met deze maatregelen het zaad voor de komende electorale revolutie zaait en daarmee op langere termijn de legitimiteit van de Nederlandse staat schaadt. Door te suggereren dat de overheid dit varkentje wel even zal wassen, wekt het electorale verwachtingen die het onvermijdelijk niet zal kunnen waarmaken. Hoewel de rituele koopkrachtdansjes in Den Haag anders doen vermoeden, heeft de overheid in werkelijkheid steeds minder greep op de inkomensontwikkeling in Nederland, gezien de groeiende moeite die ook het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft met het construeren van een adequaat beeld van de inkomensontwikkeling in Nederland. De oorzaak is dat de grenzen van de arbeidsmarkt steeds minder met die van de Nederlandse rechtstaat samenvallen, zeker aan de boven- en onderkant. Dat betekent dat ook morgen en overmorgen managers en bestuurders ‘excessieve’ beloningen zullen ontvangen. Daar zal het kabinet op worden aangesproken, met een verdere erosie van het vertrouwen van het Nederlandse electoraat in politiek en bestuur tot gevolg.



foto: ministerie van Financiën (Richard van Eiferen)

Ondanks lippendienst aan het einde van de maakbare samenleving, opereert het Haagse bestuurscentrum nog altijd op basis van uitgangspunten die in de realiteit van vandaag sterk utopisch zijn geworden. Zo is de nationale soevereiniteit van voorheen vergruisd tot een zeer complex vlechtwerk van verantwoordelijkheden en verplichtingen, die over een groeiend scala aan supranationale, subnationale en private partijen zijn verdeeld.

*De groeiende politieke druk en in het oog springende uitwassen maakten het minister Bos onmogelijk de beloningsstijgingen aan de top te negeren.*

## Hoewel de rituele koopkrachtdansjes in Den Haag anders doen vermoeden, heeft de overheid steeds minder greep op de inkomensontwikkeling

Verder is het Haagse bestuursapparaat steeds meer aangewezen op kennis die het eigendom is van andere, niet-statelijke actoren. Ten derde is de aard van de problemen waarop het bestuurscentrum wordt aangesproken, steeds complexer geworden, waardoor de effectiviteit van zijn interventies aan erosie onderhevig is.

Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid, dat het Haagse bestuurscentrum steeds minder de feitelijke auteur van Nederlandse maatschappelijke ontwikkelingen is.<sup>11</sup> Hoewel dit in grotere bescheidenheid van de zijde van de bestuurlijke elite zou moeten resulteren over wat de Nederlandse staat vermag, gebeurt in de praktijk het tegenovergestelde. Grote ambities op het gebied van veiligheid,

[10] <http://www.hollandfinancialcentre.com/?id=8&language=NL>

[11] Engelen, E., Op zoek naar legitimiteit. Is ‘disintermediatie’ de oplossing voor de ‘crisis van de democratie’?, ongepubliceerd paper, 2008

fatsoen, marktwerking en emancipatie wekken de suggestie van daadkracht en sturing die illusoir zijn. Dat mondt uit in een nieuwe cyclus van politieke beloftes en electorale teleurstelling en op langere termijn een geleidelijke erosie van de legitimiteit van het Nederlandse bestuursapparaat. Dit is de oorzaak van het niet aflatende politieke ongenoegen bij een substantieel deel van het Nederlandse electoraat.<sup>12</sup>

### Globalisering

Uiteraard onderkennen wij dat symboolpolitiek reële effecten kan hebben. Het kabinet voelt zich door de politieke logica van het moment gedwongen iets te ondernemen, al is het nog zo weinig en al kleven er nog zulke zwaarwegende bezwaren aan. Voor het Nederlandse electoraat geldt *grosso*

mingen, nucleaire gezinnen, kostwinners en veertigjarige carrières. Sinds het begin van de jaren zeventig zijn de categorieën waarop onze verzorgingsstaat is gebouwd, vergruisd. Vrouwen zijn gaan werken, huwelijken stranden vaker, sectoren zijn vervaagd en banen gelden maar voor even. De sociale rechtvaardigheid van morgen dient daarom eerst en vooral uit een uitmuntend onderwijsbestel te bestaan, een harde bestrijding van kartels van professionals op de arbeidsmarkt en grensoverschrijdende mobiliteitsrechten voor iedereen.

### Besluit

Waar is de bestuurlijke elite die zich overtuigd en overtuigend tot verdere internationalisering bekend en de globaliseringsvrees onder het Nederlandse electoraat wegneemt door nieuwe zekerheden te bieden in plaats van de illusie van behoud voor te spiegelen? De uitkeringsstaat van vandaag moet worden omgezet in de dienstenstaat van morgen. In plaats van baanzekerheid moet werkzekerheid centraal staan, in plaats van nazorg moet voorzorg komen. Dat vereist moed, want zo'n verschuiving gaat onherroepelijk ten koste van gevestigde belangen en vraagt om keuzes die consistent, coherent zijn en gedurende langere tijd worden vastgehouden.

Hoewel de brokstukken van deze politieke agenda al enige jaren in het Haagse rondslingeren en van tijd tot tijd door gezaghebbende bestuurders en politici als wenkend perspectief aan het Nederlandse electoraat worden voorgehouden, blijkt het in de politieke waan van alledag uiterst lastig daar consequent aan vast te houden.<sup>13</sup> Uiteindelijk is dat een kwestie van politieke wijsheid, een deugd die onder de huidige generatie politici en bestuurders dun is gezaaid. Zolang dat het geval is, is meer van dit soort symboolpolitiek te verwachten.

## Voor het Nederlandse electoraat geldt *grosso modo* dat het globaliseringsmoe is

*modo* dat het globaliseringsmoe is. Migranten, Europese Unie, activistische beleggers – het zijn even zovele nieuwe ontwikkelingen die van buiten komen en die de oude vertrouwde arrangementen en mores van Nederland bedreigen.

In groten getale hebben Nederlandse kiezers zich dan ook tot die partijen en politici gewend die hen behoud en conservering van het oude Nederland beloven. Dat is een gepasseerd station en de conservatieven van vandaag (SP, PVV, TON) zijn de electorale 'bedriegers' van morgen. Onder condities van internationalisering passen oude vormen van sociale rechtvaardigheid niet meer. Uitkeringen en een evenwichtige inkomensverdeling waren de instrumenten van de sociale rechtvaardigheid van gisteren. Zij pasten in een industriële economie met stabiele sectoren, grote en groeiende onderne-

[12] Tjeenk Willink, *Jaarverslag van de Raad van State over 2007*, Den Haag, Raad van State, 2008.

[13] WRR, *De Verzorgingsstaat herwogen. Verzekeren, verzorgen, verheffen en verbinden*, Amsterdam: AUP, 2006; SER/WRR-symposium over de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat op 16 januari 2007, <http://www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2000-2008/2007/20070116.aspx>.

## BOEKSIGNALEMENT

### Samenwerken in veranderprocessen

Arienne van Staveren, *Zonder wrijving geen glans. Leren samenwerken bij veranderen en innoveren*, Assen: Van Gorcum 2007, ISBN 978 90 232 4353 3

Grensoverschrijdend samenwerken in veranderprocessen is geen gemakkelij-

ke en vanzelfsprekende opgave, want de deelnemers hebben vaak verschillende beelden en opvattingen over de activiteiten, prioriteiten, doelstellingen die moeten worden nagestreefd, kennis die nodig is en over de verdeling van taken. Dit boek geeft aan de hand van praktijk-

voorbeelden, onderzoek en theoretische verkenningen antwoord op allerlei vragen over samenwerken bij veranderen en innoveren.



## Beroepsontregelaar

“Een zwarte dag voor de democratie” vonden collega-Kamerleden, toen Hans Janmaat in 1982 voor de Centruumpartij (CP) een zetel verwierf. Voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog zat er een extreemrechtse partij in de Tweede Kamer. Op het Binnenhof werd luidruchtig geprotesteerd en in de vergaderzaal uitten sommige Kamerleden hun stille verontwaardiging door antifascistische en antidiscriminatiebadges op te spelden. Met leuzen als *Nederland voor de Nederlanders* en *vol = vol* kreeg de Centruumpartij voldoende aanhang om een Kamerzetel te bezetten. De openlijk racistische en xenofobe uitslatingen werden in loop der jaren steeds radicaler, waardoor de partij diverse keren in aanraking met justitie kwam en rechters boetes oplegden.



Hans Janmaat (Spaarnestad Fotoarchief, in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 2002, p. 141)

De Centruumpartij, opgericht in 1980 als opvolger van de Nederlandse Volksunie, wilde voor de rechten van Nederlanders opkomen, die volgens haar door de komst van vreemdelingen in gevaar kwamen. Hans Janmaat, voormalig directeur van een kleine meubelfabriek en parttime leraar maatschappijleer, leidde de partij. Dat hij politiek geïnteresseerd was, bleek uit het feit dat hij bij diverse partijen, waaronder KVP, CDA en DS'70, politiek onderdak probeerde te vinden. Nadat Janmaat in een radio-uitzending had gezegd dat DS'70 bootvluchtelingen de toegang tot Nederland wilde weigeren, kreeg hij een storm van kritiek te verduren en kon hij bij de partij zijn biezen pakken. In het voorjaar van 1980 las Janmaat in *Vrij Nederland* een stuk onder de titel ‘Alleen wij durven te zeggen wat er in

Nederland aan de hand is’ over een actie van een aantal aanhangers van de Nationale Centrum Partij tegen illegale Marokkanen in de Mozes en Aäronkerk; hij besloot zich als lid aan te melden en klonk snel op tot lijsttrekker.

In 1981 haalde de partij geen zetel, maar een jaar later kwam Janmaat toch het parlement binnen. In de partij heerste al gauw onenigheid over de koers en er ontstond een machtsstrijd tussen de Nijmeegse geschiedenisleraar Nico Konst en Janmaat. Uiteindelijk werd de vete beslecht in het nadeel van Janmaat en werd hij uit de partij gezet. In 1986 werd geprobeerd om een verzoening tussen CD en CP te bewerkstelligen, maar de ontmoeting in Kedichem werd wreed verstoord door brandstichtende antifascistische actievoerders. Wil Schuurman, later Kamerlid en levenspartner van Janmaat, verloor hierbij haar been. Tot de beoogde verzoening kwam het niet meer. Janmaat bleef het zijn leven lang een schande vinden dat niemand van zijn collega-Kamerleden na deze gebeurtenis medeleven had betuigd. Aan de Tweede-Kamerverkiezingen van 1986 deden zowel CP als CD mee. Geen van beide partijen haalde de kiesdeler en daarmee verdween extreem rechts tijdelijk uit de Tweede Kamer. In september 1989 maakte Janmaat zijn rentree in de parlementaire politiek. Opvallend waren de rust en stilte in de reacties op zijn terugkeer, zijn *comeback* ging

De lage kiesdrempel en het evenredig kiesstelsel nodigen ertoe uit: politieke partijen kunnen vrij gemakkelijk één of meer zetels in de Tweede Kamer bemachtigen. De nieuwkomers zijn niet allemaal blijvertjes, sommige zijn niet meer dan eendagsvliegers, andere houden het langer uit. In *Debutanten op het Binnenhof* – over nieuwe partijen die in het parlement voor beroering zorgden – deze keer de Centruumpartij en de Centrumdemocraten, die van 1982 tot 1998 in de Kamer zaten.

met opwinding noch publiciteit gepaard, de reacties in de media en de politiek waren laconiek. Er werd verwezen naar omringende landen waar ook extreemrechtse partijen opkwamen.

### Omgang met Janmaat

De leden van de Tweede Kamer zaten met de aanwezigheid van Janmaat in hun maag.<sup>1</sup> Aanvankelijk besloot men hem te negeren, dan zou zijn succes wel overwaaien. Janmaat zou juist een groter podium krijgen als ze met hem in debat zouden gaan. Zodoende sprak Janmaat dikwijls in een vrijwel lege vergaderzaal, met alleen de voorzitter als gedweeë toehoorder, gevangen in zijn rol. Toen begin jaren negentig het aantal virtuele zetels voor de Centrumdemocraten in de opiniepeilingen begon te stijgen, werden de gevestigde partijen steeds ongeruster. De debattactiek veranderde, Janmaat werd assertiever bejegend, de Kamerleden distantieerden zich uitdrukkelijk van diens uitslatingen. Janmaat maakte er handig gebruik van en probeerde door te appelleren aan de onderbuikgevoelens in de samenleving de debatten te ontregelen. Met zijn provocerende opmerkingen haalde hij menig maal de media. Janmaat deed weinig beleidsvoorstellen omdat hij wist dat hij daarvoor toch geen meerderheid zou krijgen. Zijn parlementaire middelen bleven beperkt tot interrupties, het stellen van vragen en het uitlokken van tijdrovende hoofdelijke stemmingen. Door zijn gedrag was de Kamervoorzitter extra alert als Janmaat het woord nam, geen enkel Kamerlid werd zo vaak berispt als hij. Zijn fractiegenoten kwamen er nauwelijks aan te pas. Janmaat overleed op 9 juni 2002. In de Kamer werd hij met zeven plichtmatige zinnen herdacht. De partij werd, zover bekend, nooit officieel opgeheven.

[1] Charlotte Brand, ‘De Tweede Kamer en de omgang met Hans Janmaat’, in: Jan Willem Brouwer e.a. (red), *Politiek als passie*, Amsterdam, 2007, p. 103-114

# Humaan ontslaan

**De essentie van het ontslagvraagstuk is niet versoepeling van het ontslagrecht en het maximeren of verlagen van ontslagvergoedingen. Nodig is het opheffen van verschillen tussen de sectoren in de samenleving zoals de status van medewerkers, de aard van arbeidsovereenkomsten en benoemingen, de inrichting van het ontslagrecht en de toekomstgerichte omvorming van ontslagvergoedingen en bovenwettelijke uitkeringen.**

**A**rbeidsorganisaties zijn tot dusverre niet in staat gebleken de wegen en kruispunten waarop zij verkeren zodanig aan te leggen, dat er geen ongelukken gebeuren en geen slachtoffers vallen. Voor de baan zekerheid en rijvaardigheid van hun medewerkers kunnen deze organisaties in redelijke mate hun eigen rijstijl en snelheid aanhouden. Op de kruispunten zijn zij van de kant van de overheid voor de verschillende wegen gehouden aan eigen verkeersregels. Het aantal verkeersslachtoffers lijkt daarbij afhankelijk van de weersomstandigheden. Zijn deze minder goed dan vallen er meer, klaart het op dan zijn het er minder. Er bestaat bij verkeersleiders in bedrijven en ook in Den Haag het idee dat er door te strakke regels momenteel te veel sprake is van filevorming en vertraging. Zij veronderstellen dat door versoepeling hiervan op de kruispunten (door opheffing van tolpoortjes) de verkeersdoorstroming zal worden verbeterd en het weer daarop in gunstige zin zal reageren. Tevens zouden de tolheffingen moeten worden verlaagd.

## Het wordt tijd voor het effenen van de weg naar een ontwikkelingsgerichte arbeidsmobiliteit

Vertegenwoordigers van uitvoerende weggebruikers trappen bij dergelijke voorstellen onmiddellijk op de rem. Zij vinden investering in de duurzame rijvaardigheid van hun leden belangrijker en zijn sterk tegen afschaffing van beschermende maatregelen gekant. Zij willen dezelfde verstarde routes blijven berijden en zijn fel tegen het inslaan van nieuwe wegen. Het wordt tijd voor vernieuwing in het werkverkeer: het effenen van de weg naar een ontwikkelingsgerichte arbeidsmobiliteit.

Achter elke regeling zijn sturende beleidsopvattingen vindbaar, gebaseerd op ervaringen en zorgvuldig overdachte en bediscussieerde gezichtspunten en overwegingen.<sup>1</sup> In de loop van de tijd is met reden veel wetgeving tot stand gekomen ter bescherming van medewerkers en werkgevers, omdat te veel van hen door het rode licht reden en ongelukken veroor-

zaakten. Willen voorstanders van een soepeler ontslagrecht terug naar meer gevaar en onheil op kruispunten van de arbeidsverhoudingen? Willen voorstanders van afschaffing van de ambtelijke status dezelfde onheils-weg inslaan? Debatten over het ontslagvraagstuk verzanden in getouwtrek over zogenaamde verworven rechten en onbewezen stellingnames. Dit geldt zowel voor de particuliere als de publieke sector, ondanks grote inhoudelijke verschillen.

Onze samenleving vraagt dringend om een oplossing voor dit kleverige en weerbarstige thema. De tijd is aan gebroken voor een verbindende visie die door alle partijen kan worden omarmd als een 'derde punt' dat boven technische regeldiscussies en communicatieve blokkades uitstijgt: humaan ontslaan. Dit plaatst ontslag in het licht van de ontwikkeling van werkende mensen binnen dienstverbanden in hun loopbaan.

### Ontslagvraagstuk ter discussie

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling pleit in de *Economic Survey 2008 of the Netherlands* voor versoepeling van het ontslagrecht en aanpassing van ontslagvergoedingen. De huidige ontslagbescherming zou onze arbeidsmarkt veel te star maken. Vooral als mensen lang hebben gewerkt, zou de ontslagvergoeding hoog uitvallen. Werkgevers in ons land en ook in andere West-Europese landen hanteren als belangrijkste argument voor de ook in hun ogen noodzakelijke versoepeling van het ontslagrecht dat zij daardoor eerder mensen in dienst zullen nemen. Een aantal economen en wetenschappers acht dit een onbewezen stelling. Vakorganisaties geloven er ook niet in en willen absoluut geen afstand van verworven rechten doen, de Sociaal Economische Raad en Stichting van de Arbeid zijn er op vastgelopen, het kabinet kwam er niet uit en de politieke partijen zijn verdeeld. Al met al is het geheel een moeizame worsteling, afgezien van waardevolle gezichtspunten op onderdelen van het thema. Partijen blijven trekken aan de uiteinden van hetzelfde touw. Dat breekt dan in het midden. Per 1 januari 1997 heeft de Kring van Kantonrechters besloten de kantonrechtersformule (KRF) voor zogenaamde ontslagvergoedingen in de particuliere sector door alle kantonrechters te laten toepassen. De huidige

[1] Wuijts, F. *Humaan ontslaan?!, een ontwikkelingsgerichte kijk op ontslag. Over de noodzakelijke humanisering van ontslagprocessen in arbeidsorganisaties*, Het Spinhuis Apeldoorn, 2007.

formule van de formule heeft geen directe relatie met de concrete kosten die onvermijdelijk zijn om na ontslag weer snel een nieuwe werkkring te vinden. In specifieke gevallen valt de uitkomst zelfs uitermate onredelijk en onrechtvaardig uit (veel te hoog of veel te laag). De KRF is voor individuele ontslaggevallen ontworpen in verband met disfunctioneren en verstoorde verhoudingen, niet voor strategische collectieve ontslagsituaties in verband met reorganisatie. Voor de opbouw van de formule hebben de ontwerpers amper toekomstgerichte gedachten gehad. De formule maakt als 'gebaar' een teruggaande, op het verleden gerichte beweging door te kijken naar de leeftijd van betrokkene (tot dusverre) en naar de lengte van het dienstverband (tot dusverre). Daardoor krijgt toepassing ervan het karakter van een afkoopsom. Ontslagenen krijgen een zak geld mee, men komt er aan te kort of men houdt er aan over. Er is geen vergoeding van gemaakte of te maken kosten voor het zo snel mogelijk vinden van een nieuwe passende werkkring. De inrichting en uitvoering van de formule mogen de naam 'ontslagvergoeding' niet dragen. Volgens de Algemene Werkgeversvereniging Nederland is de kantonrechtersformule inmiddels in 93 procent van de sociale plannen van middelgrote en grote ondernemingen opgenomen. Toepassing van de formule is verworpen tot onderhandelingspunt over de hoogte van factor C.

De laatste jaren speelt de discussie over beperking van de KRF. Werkgevers in de particuliere sector vinden toepassing van de huidige KRF veel te duur. Een commissie uit de Kring van Kantonrechters probeert de formule in verlagende zin aan te passen, voorlopig is dit technisch gesleutel. Waar visie ontbreekt, slaat regelzucht toe. De Commissie-Bakker mag proberen de Gordiaanse knopen te ontwarren, opdat het kabinet deze alsnog kan doorhakken.<sup>2</sup> De vraag is of dit mogelijk zal zijn zonder een verbindende visie, waaraan het tot dusver heeft ontbroken.

#### Ambtelijke status ter discussie

Ambtenaren van gemeenten en waterschappen hebben geen arbeidsovereenkomst volgens burgerlijk recht, zij worden benoemd. De ambtelijke aanstel-

ling om in openbare dienst werkzaam te zijn, is formeel eenzijdig. Als gevolg hiervan kan de ambtenaar zelf het dienstverband niet opzeggen. De ambtenaar kan het bevoegd gezag hierom vragen.

## De sterke stijging van topinkomens heeft in belangrijke mate te maken met het wijzigen van bestuurders in eigenaars

Het Burgerlijk Wetboek somt voor de particuliere sector de vele 'dringende redenen' voor ontslag op.<sup>3</sup> Ter uitvoering van artikel 125 van de Ambtenarenwet hebben de meeste gemeenten de Collectieve arbeidsvoorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst (CAR/UWO)<sup>4</sup> en de waterschappen de Sectorale Arbeidsvoorwaardenregelingen Waterschapspersoneel.<sup>5</sup> Ontslag van ambtenaren is geregeld in een gesloten systeem van gedetailleerde ontslaggronden zonder externe preventieve toetsing door het CWI. Een werkgever van een openbare dienst moet specifiek de ontslaggrond kiezen. Een ambtenaar kan tegen een eenzijdig ontslagbesluit (opheffen van de benoeming) bezwaar aantekenen. Heeft het bezwaar geen effect (dit is meestal het geval), dan kan men bij de bestuursrechter in beroep gaan. Bij de Centrale Raad van Beroep te Utrecht is hoger beroep mogelijk. Een medewerker in de particuliere sector kan tegen een uitspraak van de kantonrechter geen beroep aantekenen. Sinds het advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid over de ambtelijke status (1998) is er geen principiële en structurele wijziging in de status en het ontslagrecht voor ambtenaren gekomen.<sup>6</sup> De essentie van de status van ambtenaar zit volgens de Raad in zijn advies *Normalisatie Rechtspositie Overheidspersoneel* niet in het juridische verschil tussen aanstelling en arbeidsovereenkomst, maar in de specifieke *attitude* die voor het werken voor de overheid is vereist: gerichtheid op publieke dienstverlening, het bijdragen aan het publieke belang en het besef dat werken voor de overheid een onmisbare bijdrage aan de samenleving is. Soms is in dat werken zelfs het direct belichamen van overheidsgezag inbegrepen.<sup>7</sup>

Ook binnen de publieke sector wordt aan de uiteinden van hetzelfde touw getrokken. De verschillen in optiek tussen (overheids)werkgevers, politieke partijen en vakorganisaties zijn grotendeels blijven bestaan en wijken sterk van elkaar af. Het ambtelijke ontslagsysteem zou pas kunnen worden veranderd als er voor afschaffing van de ambtelijke status wordt gekozen. Voor- en tegenstanders komen geen stap dicht bij elkaar. Voor het kabinet lijkt

[2] De Commissie-Bakker is eind 2007 door het kabinet ingesteld om de werking van de arbeidsmarkt te onderzoeken. De commissie moet vóór 1 juni 2008 een advies over versterking van de arbeidsdeelname in Nederland uitbrengen.

[3] Burgerlijk Wetboek 7, artikel 678, titel 10, afdeling 9, Einde arbeidsovereenkomst.

[4] De CAR/UWO, de Collectieve arbeidsvoorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst die van toepassing zijn op medewerkers bij de meeste gemeenten. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht hebben eigen regelingen met gedeeltelijk overlap ten opzichte van de CAR/UWO.

[5] De Sectorale Arbeidsvoorwaardenregelingen Waterschapspersoneel, deel 1 bindende regelingen, deel 2 modellen, Unie van Waterschappen, januari 2008.

[6] Advies Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid over de ambtelijke status, Den Haag, 16 december 1998.

[7] Advies Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel*, Den Haag, 26 juni 2006.



De SER is een van de instanties die is vastgelopen op de versoepeling van het ontslagrecht.



Het CWI zou ook voor gemeenten en waterschappen de primaire instantie moeten worden die de ontslaggrond en de vertrekregeling toetst.

het vraagstuk voorlopig geen prioriteit te hebben. Vanuit een ontwikkelingsgerichte kijk kan een nieuwe opening worden gevonden. Sinds de economie wereldeconomie is geworden, is er een arbeidsdeling waarin objectief beschouwd vrijwel niemand meer voor zichzelf werkzaam is, maar alleen voor de ander. Wij werken niet meer op basis van zelfverzorging, maar slechts ter bevrediging van andermans behoeften, ook al is ons motief op het wel of niet geïnstitutionaliseerd eigenbelang gericht. Zo beschouwd is er geen grond meer voor het verbijzonderen van de status van ambtenaar. Werken voor de ander stelt eisen aan de *attitude* van elke werkende mens, aangezien iedereen – ongeacht zijn motief – voor het publieke belang werkzaam is. Werken betekent in deze tijd het leveren van een bijdrage aan (de ontwikkeling van) de samenleving, ongeacht de sector waarin men werkzaam is.

#### Verbindende visie

Aan het einde van een loopbaan kan men zich in tweevoudige zin een beeld van de totale opbrengst vormen:

- een beeld van alle bijdragen die men binnen verschillende arbeidsorganisaties aan de organisatie en de samenleving heeft geleverd,
- een beeld van de opbrengst van de persoonlijke ontwikkeling die men zich daarin door de eigen loopbaan heen heeft verworven.

Een bundeling van alle bijdragen en verworvenheden in het totaal van de loopbanen van de gehele beroepsbevolking, geeft een beeld van de ontwikkeling van onze samenleving (zonder de onvermijdelijke schaduwzijden te veronachtzamen; die horen nu eenmaal onverbrekkelijk bij het leven). Het is een beeld van wat we met elkaar hebben voortgebracht

## Werken betekent het leveren van een bijdrage aan de samenleving, ongeacht de sector waarin men werkzaam is

als het best mogelijke en tevens een beeld van hoe we ons gezamenlijk in ons werkzame leven hebben kunnen ontwikkelen.

Als we met deze blik naar de zingeving van ons werkzame handelen kijken, is dat blijkbaar – ongeacht de doelen die we stellen en de motieven die we daartoe meer of minder bewust kiezen – op ontwikkeling gericht, van onszelf en de samenleving, ook al denken, zeggen en formuleren we dat we alleen voor ons eigen inkomen werken, dat we ‘voor onszelf’ beginnen als we een nieuw bedrijf starten of dat de doelstelling van

onze onderneming het versterken van de aandeelhouderswaarde is.

Het concept humaan ontslaan heeft op drie gezichtspunten betrekking: het motief van waaruit het ontslag wordt aangezegd, de wijze waarop ontslagprocessen worden verzorgd en de beoogde en werkelijke gevolgen van ontslag. Deze uitwerking krijgt een geheel andere kleur en helderheid door de gerichtheid op de permanente ontwikkeling van de gehele beroepsbevolking en samenleving via ieders werk en loopbaan. Ontslag, ontslagrecht en ontslagvergoeding vereisen humanisering. Het gemakkelijker op straat kunnen zetten van medewerkers met behulp van een (nog) soepeler ontslagrecht en een in technisch-administratieve zin verlagen of maximeren van ontslagvergoedingen is een doodlopende weg. De verschillende elementen als ontslagmotieven, verzorging van ontslagprocessen, opzegtermijnen, hoogte en duur van werkloosheidsuitkeringen, *outplacement*, sollicitatieplicht en dergelijke dienen in samenhang te worden beschouwd. In deze zin hoeft er geen belangentegenstelling tussen werkgevers, overheid en werknemersorganisaties te bestaan. Het zich gezamenlijk met volle inzet richten op verwerkelijking ervan heeft in de praktijk tot gevolg dat iedere arbeidsorganisatie, elke medewerker en de samenleving daarvan de vruchten kunnen plukken. Daartoe dient een ontslagleidraad voor arbeidsorganisaties te worden ingevoerd en het tot een faciliteringsregeling omvormen van de kantonrechtersformule en van het stelsel van bovenwettelijke uitkeringen, teneinde een soepele(re) baanovergang mogelijk te maken.

#### Ontslagleidraad

Ontslag gaat in de praktijk vaak met heftige emoties en verspilling van geld, tijd en energie gepaard. Het initiatief tot invoering van een algemene ontslagleidraad voor arbeidsorganisaties komt voort uit de noodzaak ontslagprocessen te humaniseren. De leidraad is vergelijkbaar met de Sollicitatiecode van de Nederlandse Vereniging voor Personeelsmanagement en Organisatieontwikkeling. Met de ontslagleidraad wordt elke gewenste of gedwongen ontbinding van arbeidsovereenkomsten en ophefing van benoemingen in een toekomstgericht ontwikkelingsperspectief geplaatst en botte wijzen van ontslag vermeden. Toepassing van een ontslagleidraad in de particuliere sector vereenvoudigt de discussie over het duale stelsel van de bestuursrechtelijke procedure via de kantonrechter en de civielrechtelijke procedure via het Centrum Werk en Inkomen, zonder verlies van rechtsbescherming voor betrokkenen. Voor de publieke sector is toepassing van een ontslagleidraad van belang als aanvulling op de uitvoering van formele spelregels



voor (ontslag)besluiten in de Algemene Wet Bestuursrecht.

Een ontslagleidraad kan met instemming van de Ondernemingsraden per organisatie worden geconcretiseerd tot een gedragscode voor leidinggeven en P&O-advisoren. Een dergelijke code bevat regels en procedures die door de organisatie in acht worden genomen bij beëindiging van dienstverbanden. Het CWI zou ook voor gemeenten en waterschappen de primaire instantie moeten worden die de ontslaggrond en de vertrekregeling aan de ontslagcode en een toekomstgerichte faciliteringsregeling voor de overstap naar nieuw werk toetst.

Daartoe dient de ambtelijke status te worden gewijzigd. De Kring van Kantonrechters kan de regeling als richtlijn gebruiken. Een ontslagproces dat aan de eisen voldoet, maakt het voor het CWI gemakkelijker tot een ontslagvergunning over te gaan. Doen zich in de praktijk alsnog fricties voor, dan kan de kantonrechter worden ingeschakeld om daarover een uitspraak te doen. De OR kan jaarlijks toetsen of de gevolgde ontslagprocessen aan de vastgelegde gedragscode voldoen. Onderdelen van een ontslagcode kunnen bestaan uit regels voor de voorbereiding van een ontslagbeslissing, het ontslaggesprek en het vervolg daarop, eventueel benodigde rechtsbijstand en de aandacht voor het afscheid van de organisatie. Het geheel kan het werk van de rechterlijke macht aanzienlijk ontlasten.

Voor waterschappen en gemeenten betekent dit een toekomstgerichte omvorming van de bovenwettelijke werkloosheidsuitkeringen. Kern van een dergelijke faciliteringsregeling is de benodigde tijd voor het vinden van een nieuwe werkkring en de investering in de interne of externe loopbaanontwikkeling. De lengte van het arbeidsverleden speelt in de nieuwe regeling geen rol en opzegtermijnen kunnen vervallen.

Afhankelijk van de verantwoordelijkheid of verwijtbaarheid van het ontslag en de leeftijd van betrokkene, dienen periodes te worden vastgesteld die gezien vanuit de kansen op de arbeidsmarkt redelijk zijn. Gekeken kan worden naar de in te schatten tijdsduur die nodig is voor de leeftijdscategorieën om een nieuwe werkkring te vinden. Dat deze waarschijnlijk langer zal zijn naarmate men ouder is, ligt voor de hand. Daartoe kan een staffel worden vastgesteld, vergelijkbaar met die in de KRF en aansluitende uitkeringen (tot 40, van 40 tot 50 en boven 50 jaar). Verder kunnen de correctiefactor C in de KRF en aansluitende uitkeringen door regels worden vervangen die afhankelijk van het ontslagmotief de hoogte van een suppletie op de WW-uitkering aangeven. Het onderscheid tussen aanvullende en aansluitende uitkeringen kan verdwijnen. In principe zijn er voor die regels drie mogelijkhe-

den met een afnemend percentage voor de hoogte van de suppleties:

- het ontslag kan de medewerker niet worden verweten;
- het ontslag is het gevolg van een verstoorde relatie; werkgever en werknemer zijn verwijtbaar;
- het ontslag is aan de medewerker te wijten.

Te denken valt aan respectievelijk 90, 80 en 70 procent. Outplacement dient een vast onderdeel van de vertrekregelingen uit te maken. De medewerker kan uit de aangeboden erkende outplacementbureaus een eigen keuze maken en daarmee aan de sollicitatieplicht voldoen.

## Ontslag gaat in de praktijk vaak met heftige emoties en verspilling van geld, tijd en energie gepaard

Het gemakkelijker op straat kunnen zetten van medewerkers met een (nog) soepeler ontslagrecht, het verlagen van de kantonrechtersformule, maximeren van de ontslagvergoedingen en het vasthouden aan het stelsel van bovenwettelijke uitkeringen in de huidige vorm bieden geen soulaas meer. De ontwikkelingsgerichte kijk op ontslag is de te kiezen vorm voor organisatieflexibiliteit, externe herplaatsing en optimaliseren van de ontslagkosten.

### Aanbevelingen

Harmonisering van ontslagrecht en van ontslagvergoedingen in de publieke sector heeft vanuit de ontwikkelingsgerichte visie in het concept *humaan ontslaan* de volgende noodzakelijke veranderingen voor gemeenten en waterschappen tot gevolg:

- afschaffing van de ambtelijke status, naar een tweezijdige arbeidsovereenkomst volgens het BW;
- harmoniseren van het gesloten ontslagstelsel voor openbare diensten met de ontslaggronden in het BW, rekening houdend met maatwerk voor specifieke verschillen;
- gelijktrekken van de ontslagprocedures met de particuliere sector, het verlenen van ontslagvergunningen via het CWI en in tweede instantie de kantonrechter en hoger beroep;
- invoering van een ontslagleidraad voor arbeidsorganisaties;
- omvorming van bovenwettelijke uitkeringen, deze harmoniseren met de toekomstgerichte faciliteringsregeling voor de particuliere sector.

Hiermee kan een commissie van wijze mannen en vrouwen in de komende tijd aan de slag als vervolg op het werk van de Commissie-Bakker. Een oplossing van het ontslagvraagstuk komt daarmee in zicht.



# Waarden in een pluriforme samenleving

**Op welke manier kan er sturing worden gegeven aan een samenleving waarin zich een grote verscheidenheid aan waarden voordoet? Voor een goede sociale beheersing van de samenleving is het noodzakelijk dat de overheid overeenstemming over waarden bereikt. Dit is onmogelijk, maar maakt dat besturen ook onmogelijk?**

**O**ver beheersing van de samenleving denken wetenschappers verschillend.<sup>1</sup> De Amsterdamse socioloog Abram de Swaan houdt een pleidooi voor overheidssturing: de overheid moet zorg dragen voor gelijkheid en rechtvaardigheid en voor onderwijs en volksgezondheid vanwege de positieve externe effecten voor de gehele gemeenschap.<sup>2</sup> De Tilburgse bestuurswetenschapper Frissen pleit tegen overheidssturing: laat mensen in alle vrijheid zichzelf zijn zonder bemoeienis van de overheid.<sup>3</sup> In dit artikel worden deze twee visies tegen elkaar gezet, waarbij de vraag wordt gesteld of de bestuurswetenschap als discipline voldoende waardenvrij is om voor de sturing van de samenleving te kunnen

dernemers vormden markten, waarin mensen in netwerken met elkaar als arbeiders en consumenten werden verbonden. De interdependentie tussen rijken en armen en tussen machtigen en machtelozen vormt de kern van het collectiviseringsproces. In de beginfase van overheidsvorming en kapitalistische ontwikkeling werden armen als een gevaar voor de openbare orde en de volksgezondheid beschouwd. Maar armen waren ook een groep van potentiële kiezers, arbeiders en consumenten. De rijken konden niet ieder voor zich de bedreiging afweren die armen voor hen vormden of de voordelen van hun aanwezigheid plukken. Omdat de negatieve externe effecten en de potentiële voordelen van armen hen collectief troffen, ondernamen zij collectief actie. Eerst werd de collectieve actie aan kerken en parochies overgelaten, later aan steden en nationale overheden.<sup>5</sup>

## De interdependentie tussen rijken en armen en tussen machtigen en machtelozen vormt de kern van het collectiviseringsproces

worden ingezet. Als sturingskader worden de volgende twee vragen beantwoord: hoe moet sociale beheersing worden georganiseerd en welke waarden zijn hierin richtsnoer?

### Collectiveringsproces

In moderne samenlevingen is de zorg voor zieken, onderwijs en armlastigen een collectieve aanpak. Hoe kwamen mensen ertoe om collectieve en bindende regelingen te treffen ter bestrijding van tekorten en tegenslagen die hen afzonderlijk troffen? Twee intellectuele tradities liggen hieraan ten grondslag. Ten eerste kan iemands tekort of tegenslag indirect gevolgen voor de gemeenschap hebben, de negatieve externe effecten dienen voor de gemeenschap voorkomen te worden. Ten tweede zijn mensen voor hun welzijn van elkaar afhankelijk. De veranderde houding van maatschappelijk gevestigden tegenover armen kan worden verklaard uit een verschuiving in de onderlinge verhoudingen tussen mensen. Deze verschuiving is het resultaat van de vorming van nationale overheden en de opkomst van het kapitalisme.<sup>4</sup> De overheid vormde een bureaucratisch netwerk, waarin burgers als belastingbetalers en kiezers werden opgenomen. De kapitalistische on-

### Sturingsmodel

Ter sturing van de samenleving is het klassieke bureaupolitieke model ontwikkeld. Dit model verschilt tamelijk veel van de huidige bestuurspraktijk. De centrale veronderstelling van dit klassieke model is dat de gezaghebbende toedeling van waarden in een samenleving via politieke processen tot uitdrukking wordt gebracht. De gekozen regering en vertegenwoordigers schiepen uniforme regels die voor iedereen gelden. De werkelijkheid laat nu het beeld zien van een samenleving met een groot aantal rivaliserende groepen en maatschappelijke organisaties met ieder hun eigen belang, die zich soms zelfs in de kern van politieke instituties hebben genesteld. De rechtvaardige toedeling van collectieve goederen is daardoor niet een zaak van politieke institutionalisering, maar een kwestie van overleg en onderhandeling tussen belangengroepen geworden. Het gevolg is dat het proces van beleidsvorming zich als een vrij spel om de macht voltrekt. De politiek heeft slechts een bemiddelende en fiatterende rol.<sup>6</sup> Organisaties worden in het klassieke bureaupolitieke model als middel gezien om een doel te realiseren. Het bestuurlijke proces in publieke organisaties is dan ook op doelgerichte wijze ingericht, met uitvoeringsregels, hiërarchie, specialisatie en standaardisatie. De bureaucratie biedt een verzameling structuren, processen en houdingen die een specifiek

[1] F. Fleurke, *Van bestuurskunde naar bestuurspraktijk*, Alphen aan den Rijn: Sam-som H.D. Tjeenk Willink, 1991.

[2] A. de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam: Bert Bakker, 1989.

[3] P.H.A. Frissen, *De staat van verschil*, Amsterdam: Van Gennep, 2007.

[4] A. de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam: Bert Bakker, 1989, p. 11-12.

[5] A. de Swaan, op.cit., p. 224.

[6] F. Fleurke, op.cit., p. 10.

rationeel en doelgericht karakter hebben. Dit is een ideale voorstelling, de praktijk van organisaties is complexer. Ten eerste volgen de leden van organisaties niet uitsluitend de waarden van de organisatie, zij worden door de samenleving beïnvloed. Ten tweede heeft de rationaliteit van alle leden cognitieve beperkingen en dat betekent dat beleidsdoeleinden en beleidsmiddelen nooit volledig op elkaar kunnen worden afgestemd. Ten derde is de omgeving van een organisatie beperkt voorspelbaar en daardoor is het moeilijk geordende structuren te vormen.<sup>7</sup>

In een democratie staat volkssoevereiniteit centraal. Volgens dit beginsel handelen bestuurders in naam van het volk. Het democratisch gehalte wordt echter niet alleen door kiezers bepaald. Bestuurders moeten ook open staan voor maatschappelijke initiatieven en voor betrokkenheid van burgers. Deze betrokkenheid kan zich in publieke debatten, hoorzittingen, petitie en demonstraties manifesteren. Bestuurders die beleid willen voeren, moeten daarom naar de behoeften in de samenleving luisteren.<sup>8</sup> Op basis van de bureau politieke benadering moet de overheid, om een toereikende sociale beheersing te bereiken, over een aantal essentiële zaken beschikken: een beeld van het gewenste gedrag (de beoogde situatie), informatie over het feitelijk gedrag om te kunnen zien hoeveel interventie er nodig is en een overzicht van de middelen waarmee vanuit de uitgangssituatie de beoogde situatie kan worden bereikt.

Als er interventie nodig is, moet dit zodanig worden geconstrueerd dat het effect in de samenleving heeft. Er zijn verschillende strategieën ontworpen ter constructie van beleid. In het model van Lindblom staat centraal dat incrementele, relatief snel opeenvolgende interventies vorm aan beleid geven. In het model van Kingdon staat de these centraal dat beleid zowel bij de problemen in de samenleving moet aansluiten als bij de heersende politieke opvattingen. Dit zijn analysemodellen die op het verloop van beleidsconstructies kunnen worden toegepast. Op basis van deze modellen is een aantal criteria te formuleren, waaraan professionele beleidsconstructies moeten voldoen. Het beleid moet technisch uitvoerbaar zijn, passen in het totale beleidsprogramma, financieel haalbaar, acceptabel voor doelgroep, publieke opinie en uitvoerders en het moet ook een gematigd ambitieniveau hebben om de kans op succes te optimaliseren.<sup>9</sup>

#### Heersende waarden

Waarden zijn idealen die latent aanwezig zijn in het recht, de economie, de gezondheidszorg en andere sectoren, in de publieke en morele cultuur van een samenleving of groep. Idealen zijn meer dan



De Tilburgse bestuurswetenschapper Frissen pleit in zijn boek *De staat van verschil* tegen overheidssturing.

abstracte filosofische begrippen, ze hebben concrete betekenis in de zin van inspireren, motiveren, gestalten geven, misleiden, perverteren.<sup>10</sup> De discussie over de vraag wie bepaalt welke waarden deel van het beleid uitmaken, werd lang door twee visies gedomineerd: de elitistische en de pluralistische visie. In de elitistische visie heeft een kleine groep machthebbers een doorslaggevende rol. Midden jaren zeventig werd de omvang van deze machtselite in Nederland nog op ongeveer tweehonderd personen geschat. In de pluralistische visie is politieke macht over een groot aantal partijen gespreid. De pluralistische visie kan tekortschieten, als zij macht op het verkeerde moment in of in de verkeerde fase van het beleidsproces zoekt. De werkelijke macht zou wel eens niet in de beleidsvorming, maar in de agendavorming kunnen liggen.<sup>11</sup> Pluralisten gaan uit van een gefragmenteerde samenleving, waarin een politieke strijd om waarden heerst die niet tot één oplossing hoeft te leiden.

Pluriforme politiek is het normeren van de middelen waarmee politieke strijd wordt gevoerd. Die strijd is vooral een strijd tegen de problemen van de modernisering van de samenleving, die uit processen van differentiëring, individualisering en rationalisering bestaat. Differentiëring houdt in dat er steeds meer specialisatie in het menselijk handelen en in de verbanden waarin dat handelen is georganiseerd, ontstaat. Daardoor wordt de samenleving complexer en hierin neemt de zelfstandigheid van actoren toe. Individualisering hangt samen met toenemende zelfstandigheid van individuen. Voor veel mensen lijkt identiteit een kwestie van eigen keuze, waardoor zij minder rekening houden met het gemeenschappelijke en de nadruk leggen op eigen belangen.<sup>12</sup> Maar als iedereen zijn eigen belang belangrijker vindt dan het belang van de gemeenschap, wordt het

[7] F. Fleurke, op.cit., p. 11.

[8] M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal, *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2001, p. 26.

[9] A. Geul, *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie*, Utrecht: Lemma 1998, p. 34.

[10] P.H.A. Frissen, op.cit., p. 95.

[11] M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal, op.cit., p. 140.

[12] P.H.A. Frissen, op.cit., p. 168.

belang van de gemeenschap verwaarloosd. Dit kan negatieve consequenties hebben. Er wordt in dit verband onderscheid gemaakt tussen negatieve en positieve vrijheid. Als de vrijheid van mensen toeneemt om voor hun eigen belang te kiezen en het gemeenschappelijk belang te verwaarlozen (negatieve vrijheid), leidt dit niet automatisch tot vrijheid van de eigen autonomie en het vermogen om op basis van zelfgekozen waarden meester over het eigen leven te zijn (positieve vrijheid).<sup>13</sup> Het rationele proces ten slotte, is het proces waarin men zo efficiënt mogelijk een vooraf bepaald doel wil realiseren.

De brede doelen die gerealiseerd moeten worden zijn vrijheid, democratie en gelijkheid. Mogelijke processen om deze te realiseren zijn bijvoorbeeld marktwerking, politieke onderhandeling, bestuurlijke hiërarchie en paternalisme. De moderne bur-

intrinsieke morele betekenis. Ten tweede onpartijdigheid, alle individuen hebben een gelijke morele betekenis. En ten derde is er een staat nodig om deze betekenis te faciliteren. Deze benadering impliceert een gelijke verdeling van waarden. Een ongelijke verdeling zou een legitimatie geven voor overheidsinterventies. Aan de andere kant is gelijkheid te definiëren als culturele gelijkheid, met de nadruk op verheffing, het opheffen van sociaal-economische en sociaal-culturele achterstanden. In deze definitie houdt sociale en culturele diversiteit verband met ongelijke verdeling. Gelijkheid is in deze benadering niet slechts een rechtvaardige verdeling van sociaal-economische elementen, ook van sociaal-culturele elementen. Dit impliceert dat overheidsinterventies gewenst zijn op basis van verschillen in capaciteit, talent en cultuur. Juist dit culturele gelijkheidsideaal zou veel onbehagen in de samenleving oproepen.<sup>16</sup>

## Objectiviteit blijft een ideaal dat alleen in de natuurwetenschappen kan worden bereikt en niet in maatschappijwetenschappen

ger wil graag zijn publieke waarden en goederen door de overheid laten verzorgen. Daarin schuilt een collectief verlangen naar paternalisme. De burger kan in deze rationaliteit worden gezien als klant van voorzieningen, als een calculerend subject.<sup>14</sup> De politiek verwacht van de burger echter dat hij of zij niet alleen een kiezende consument is, maar ook zijn of haar verantwoordelijkheid neemt, zich conform politiek gesanctioneerde normen gedraagt en andere burgers hierop aanspreekt.

### Gelijkheid

De overheid geeft *gelijkheid* een dominante plaats. Dit is te zien in de institutionele arrangementen die op het bestrijden van verschil zijn gericht. Maar individualisering van de samenleving heeft ertoe geleid dat mensen anders willen zijn dan anderen. Daarom zou uniformiteit niet de norm in het publieke domein moeten zijn. De samenleving zou het gelijkheidsstreven niet delen zodat het legitimiteit mist. In deze visie dient de overheid verschillen en ongelijkheden tussen burgers zelfs te stimuleren, de huidige institutionele arrangementen zouden daarin vooral remmend werken.<sup>15</sup> Gelijkheid is al lange tijd het belangrijkste ideaal in de politieke filosofie. Aan de ene kant is gelijkheid als liberale gelijkheid te definiëren, met de nadruk op nivellering: herverdeling door de verzorgingsstaat. In deze liberale definitie van gelijkheid zijn drie elementen relevant: ten eerste het moreel individualisme, alleen individuen hebben

### Waardendynamiek

De dynamiek van de collectivering werd een aantal eeuwen terug nog bepaald door de discussie tussen hen die de macht hadden over het verschaffen van collectieve goederen, de onderlinge verdeling en de kosten daarvan.<sup>17</sup> In een later stadium was in Nederland voor lange tijd opzichtig vertoon van weelde niet gepast, in lijn met de calvinistische hegemonie, geen exhibitionistische zelfverrijking, geen exorbitante luxe. In deze matiging wordt nivellering zichtbaar, het adagium dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Exorbitante rijkdom en excentriciteit worden ordinair gevonden en burgers moeten om die reden naar het gewone worden teruggebracht.<sup>18</sup>

Het ideaal van verheffing berust op de opvatting van het goede leven, waarin ongelijkheid van individuen wordt gecompenseerd en waar de idee van participatie in de samenleving wordt bevorderd. Verheffing kan echter ook als een vorm van paternalisme worden opgevat. Verheffing veronderstelt namelijk een substantieel idee van de richting van deze verheffing. Verheffing heeft altijd betrekking op specifieke groepen die kennelijk in een achterstandspositie verkeren. Paternalisme zou volgens sommigen niet ideaal zijn, omdat de staat daarmee zegt te weten in welke richting of op welk niveau maatschappelijk achtergestelden moeten worden verheven. Bovendien zegt de staat dan te weten dat de genivelleerde burger solidariteit met de te verheffen burgers moet hebben.<sup>19</sup>

### Bestuurswetenschap

Voor elke onderzoeker geldt dat de werkelijkheid die hij observeert, mede door de waarden die hij aan-

[13] P.H.A. Frissen, op.cit., p. 168-171.

[14] P.H.A. Frissen, op.cit., p. 222.

[15] P.H.A. Frissen, op.cit., p. 12-13.

[16] P.H.A. Frissen, op.cit., p. 96-97.

[17] A. de Swaan, op.cit., p. 13.

[18] P.H.A. Frissen, op.cit., p. 98.

[19] P.H.A. Frissen, op.cit., p. 104.

hangt, zijn politieke inzichten en belangen worden bepaald of beïnvloed. Bestuurswetenschap is daarom niet waardenvrij. Waardenvrijheid en objectiviteit van de onderzoeker zijn wel een ideaal dat wordt nastreefd. Dit betekent dat onderzoekers in de praktijk zoveel mogelijk afstand nemen van hun normatieve opvattingen en zich door de methodologie van de wetenschap laten leiden. Maar objectiviteit blijft een ideaal dat alleen in de natuurwetenschappen kan worden bereikt en niet in maatschappijwetenschappen. Hier wordt slechts geprobeerd een hoge graad van objectiviteit te bereiken. Objectief is datgene wat door vakgenoten als zodanig wordt erkend. De mate van bereikte objectiviteit wordt door het intersubjectieve oordeel binnen het wetenschappelijke veld bepaald. Het gemeenschappelijk erkende intersubjectieve oordeel vormt zo het wetenschapsparadigma.<sup>20</sup> Belangrijk voor objectiverende wetenschap is een voortdurende kritische dialoog. Een dialoog over zowel de bevindingen van collega's als tussen bestuurswetenschappers en bestuurders. De kritische wetenschappelijke dialoog kan op gespannen voet staan met de kritische instelling tegenover de opvattingen van bestuurders, vooral als de onderzoeker toepassingsgericht onderzoek verricht. De onderzoeker stelt zich dan ten doel toepasbare kennis te leveren en ziet vervolgens graag dat die kennis wordt toegepast. Bestuurswetenschappers delen over het algemeen een geloof in de bijdrage van bestuurswetenschappen aan de bevordering van een goed en behoorlijk bestuur. Zij weten een evenwicht te vinden tussen wetenschappelijke onafhankelijkheid en bestuurlijke betrokkenheid.<sup>21</sup> Bestuur is een op wetenschappelijke bestuurskennis gebaseerde, rationele stuurtechniek. Complexe pluriforme problemen in de samenleving vragen om pluriforme oplossingen. Rationaliteit biedt daartoe enige richtsnoer. Rationaliteit in het bestuur houdt in dat bestuurders wetenschappelijk redenerend en argumenterend te werk gaan en dat zij hun beslissingen op wetenschappelijk verantwoorde kennis baseren. Een andere betekenis van rationaliteit is technisering, waarin beleid tot een verzameling van technieken wordt gereduceerd.<sup>22</sup> In deze technisering ligt het risico van technocratie, het gevaar dat de wetenschap bepaalt welke normen de overheid toepast. Het is onwenselijk dat bestuurswetenschappers politieke verantwoordelijkheid van bestuurders overnemen, omdat daarmee het democratisch gehalte van het bestuur wordt ondermijnd.

#### Sturingskader

Hoe moet deze sociale beheersing worden georganiseerd? De centrale veronderstelling van het bureaupolitieke model is dat de gezaghebbende toedeling van

waarden in een samenleving via politieke processen tot uitdrukking wordt gebracht. In de werkelijkheid heeft echter een groot aantal rivaliserende groepen en maatschappelijke organisaties ieder een belang. Het gevolg is dat het beleidsvormingsproces zich als een vrij spel om de macht voltrekt. Rationalisering kan dit spel hanteerbaar maken. Rationaliteit van het bestuur betekent dat men wetenschappelijk redenerend en argumenterend te werk gaat. Bestuurswetenschappelijke kennis biedt daartoe de mogelijkheden. Ofschoon de door bestuurswetenschappers gevormde kennis niet volledig waardenvrij is, kan het met

## Random pluriformiteit van waarden speelt een politieke strijd die niet tot één oplossing hoeft te leiden

die kennis gevormde beleid wel effectief zijn. De veronderstelling is dat als de waarden die onderzoekers hanteren, met de heersende waarden in de samenleving overeenkomen, de kennis die zij produceren overeenkomt met de algemene publieke opinie. Naast publieke acceptatie moet het beleid aan andere, reeds genoemde, criteria voldoen: technisch uitvoerbaar, acceptabel voor de beleidstak, financieel haalbaar, acceptabel voor publieke besluitvormers, acceptabel voor uitvoerders en ook moet het beleid een gematigd ambitieniveau hebben om de kans op succes te optimaliseren.<sup>23</sup>

Welke waarden dienen hierbij richtsnoer te zijn? Random pluriformiteit van waarden speelt een politieke strijd die niet tot één oplossing hoeft te leiden. De samenleving is complexer geworden en ook is de zelfstandigheid van individuen toegenomen. Voor veel mensen lijkt de eigen identiteit een kwestie van keuze, sommigen leggen de nadruk op eigen belangen en slaan geen acht (meer) op de belangen van de gemeenschap.<sup>24</sup> Maar als iedereen zijn eigen belang belangrijker vindt dan het belang van de gemeenschap, wordt het belang van de gemeenschap verwaarloosd. Dit zal negatieve consequenties hebben en om die reden verdient de opvatting dat de overheid zorg moet dragen voor gelijkheid en rechtvaardigheid aanbeveling.

Zijn de hierin doorklinkende nivellering en verheffing haalbare idealen? Voor het antwoord op die vraag is het belangrijk te beseffen dat in de samenleving verschillende idealen van het goede leven bestaan. Daarnaast is volledige verheffing voor alle burgers onmogelijk, omdat er in de samenleving te veel condities aanwezig zijn die totale verheffing belemmeren, zoals sociaal-economische en sociaal-culturele factoren (opleiding, inkomen, taal, capaciteiten en talenten).

[20] A. van Braam, *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, Amersfoort: College Uitgevers, 1992, p. 85-86; J.L. Campbell, *Ideas, politics, and public policy*, *Annual Review of Sociology*, vol. 28: augustus 2002, p. 22.

[21] A. van Braam, op.cit., p. 87-91.

[22] A. van Braam, op.cit., p. 96-98.

[23] A. Geul, op.cit., p. 34.

[24] P.H.A. Frissen, op.cit., p.168.



**Besluit**

Als bestuurders verwachten dat burgers een eigen verantwoordelijkheid tonen, dan moeten zij deze verantwoordelijkheid van burgers respecteren. Elk mens is persoonlijk verantwoordelijk voor het eigen handelen, tegenover het eigen geweten en tegenover de gemeenschap.<sup>25</sup> En elke burger is om die reden te beschouwen als bestuurder van zichzelf.

## Vrijheid wordt wel eens verward met het in stand houden van ongelijkheid

Maar niet op elk moment, omdat burgers niet te allen tijde invloed op hun omgeving kunnen uitoefenen. De verschillen en ongelijkheden tussen burgers zijn te beschouwen als pluriforme waarden en hierin is uniformiteit onmogelijk. Zelfs de waarden vrijheid en gelijkheid, waarvan iedereen zo lang

overtuigd is geweest dat deze universeel zijn, worden in twijfel getrokken.

Het is belangrijk dat bestuurders gelijkheid en vrijheid niet met elkaar verwarren. Vrijheid wordt wel eens verward met het in stand houden van ongelijkheid. Maar gelijkheid heeft een andere definitie dan hetzelfde zijn als alle anderen. Gelijkheid is het gelijk in waarde zijn in de betekenis van waardevol. Vrijheid is dat burgers zelf kunnen bepalen of zij hun verschillen en ongelijkheden in stand willen houden of dat zij die willen veranderen. Deze vrijheid betekent dat burgers sturing aan het eigen leven moeten kunnen geven, dat zij tenslotte gelijk aan elkaar zijn en elk evenveel recht op een waardevol en zelf gekozen leven hebben. In de uiteenlopende visies van wetenschappers op overheidssturing deelt men in ieder geval de overtuiging dat bestuurders deze keuzevrijheid van burgers dienen te ondersteunen.

[25] A. van Braam, op.cit., p. 100.

## BOEKSIGNALEMENTEN

### Dagelijkse verschillen

Andries van den Broek & Saskia Keuzenkamp, *Het dagelijks leven van allochtone stedelingen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008, ISBN 978 90 377 0336 8

Over het dagelijks leven van mensen van verschillende bevolkingsgroepen in onze samenleving bestaan weinig gegevens. Het SCP heeft ze in kaart gebracht: de taakverdeling in gezinnen, vrijwilligerswerk, mediagebruik, deelname aan cultuur en sport en hun mobiliteit. Om gegevens over alledaagse zaken te achterhalen heeft het bureau een enquête gehouden onder Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse en autochtone inwoners in de vijftig grootste gemeenten van ons land. Het SCP heeft eerder en met regelmaat tal van gegevens over allochtonen gepubliceerd, zoals over hun positie op de arbeidsmarkt, inkomenssituatie, integratie, opleidingsniveau, schoolloopbaan, criminaliteit en woonomstandigheden. Dit nieuwe rapport geeft daar een aanvulling op. Deze momentopname geeft een beeld van de verschillen en over-

eenkomsten in het dagelijks leven van de vijf onderzochte bevolkingsgroepen, maar maakt tevens nieuwsgierig naar de toekomstige ontwikkeling. Zullen de verschillen toenemen, zijn ze bestendig of nemen ze af? Het ligt uiteraard in de verwachting dat allochtonen en autochtonen in maatschappelijk opzicht steeds meer naar elkaar toegroeien.

### Scholing in persoonlijk leiderschap

Adriaan Bekman, *De mens als bron voor leiderschap*, Assen: Van Gorcum 2007, 978 90 232 4349 6

De wereld waarin we vandaag leven, is een wereld van organisaties die we tot steeds verdere perfectie willen voeren. Wij zijn een onderdeel van deze systeemwereld geworden. Wij zien de ander als collega, functionaris, iemand met taken en bevoegdheden, concurrent, leverancier, kapitaalverschaffer. Om deze systemen beheersbaar te houden zijn er managers die in een managementsysteem opereren, het ouderwetse

leiderschap. In dat begrip ligt nog de mensenkennis besloten die nodig is om organisaties te laten functioneren. Dit boek gaat in op scholing in persoonlijk leiderschap, gebaseerd op het ontwikkelen van mensenkennis die daarvoor essentieel is.

### Herstel

In het meinumnummer van *Openbaar bestuur* is bij de recensie van Jan Drentje op p. 32 abusievelijk een verkeerd boekomslag afgedrukt. De recensie had betrekking op het boek van Henk te Velde e.a., *Harmonie in Holland? Het poldermodel van 1500 tot nu*, Amsterdam: Bert Bakker, 2008, ISBN 978 90 351 3149 1. Onze excuses aan de lezer.

### Redactie



# Opkomst en neergang van interactief beleid

**Na tien jaar van experimenteervreugde, uitgebreid onderzoek en bevlogen pleidooien voor interactief beleid overheerst teleurstelling over de bedoelde burgerparticipatie. Wat is er met het aanvankelijke enthousiasme van de pleitbezorgers gebeurd? Betekent hun teleurstelling het eindsignaal voor interactief beleid?**

Het was bedoeld als bron van nieuwe inspiratie, het symposium *10 jaar motie-Willems*, over democratische vernieuwing door interactief beleid en de rol van politici daarbij. Op 1 december 2003 zat de oude zaal van de Tweede Kamer zo goed als vol, de bijeenkomst had een paar honderd mensen getrokken. Maar de meeste sprekers waren weinig positief. Volgens de Tilburgse hoogleraar bestuurskunde Tops was het concept interactief beleid zeer succesvol geweest, maar was daar 'een zware prijs voor betaald'. Hij stelde dat het tot de institutionele orde was gaan behoren en het was daardoor te veel een instrument voor ambtenaren en bestuurders geworden. Tijdens de plenaire discussie aan het eind van de dag bleek dat ook de meeste mensen in de zaal teleurgesteld waren. In hun terugblik op de bijeenkomst schreven twee van de organisatoren, dat ze voldoende reden zagen 'interactief beleid ten grave te dragen'.<sup>1</sup> Zo werd het symposium geen hernieuwde start, maar een wat melancholische afsluiting van een tijdperk. Het begin ligt in de vroege jaren '90. Toen raakte rond het begrip interactief beleid een aantal initiatieven, mensen en ideeën met elkaar verbonden. Daaruit ontstond gaandeweg een uitgebreid en hier en daar hecht netwerk van pleitbezorgers voor democratische vernieuwing door interactief beleid. Die prille ontmoetingen leidden destijds tot groot enthousiasme, vertelde een van de pleitbezorgers van het eerste uur:

*Ja, ja, leuk, spannend, intrigerend, [...] dat er zeg maar iets gaande was in het openbaar bestuur wat [...] nauw aansloot bij de dingen waar ik of wij mee bezig waren, dat is natuurlijk spannend. [...] Daar had ik ook wel het idee van jeetje, daar gaat nu iets doorbreken en dat is wel altijd het gevoel geweest dat ik tijdenlang gehad heb, waar ik bijna een dramatisch omslaggevoel bij gehad heb.<sup>2</sup>*

In de tweede helft van de jaren negentig leek het voor gevoel van deze pleitbezorger inderdaad uit te komen. Interactief beleid was als begrip overal in het bestuurlijk en bestuurskundig taalgebruik

aanwezig.<sup>3</sup> In een tijdsbestek van enkele jaren hadden bijna alle gemeentelijke, provinciale en nationale overheidsorganisaties interactieve beleidsprojecten geïnitieerd.<sup>4</sup> Voor kennis en vaardigheden voor het organiseren, vormgeven en begeleiden daarvan konden de overheden bij steeds meer bedrijven terecht die zich op procesmanagement en het faciliteren van interactief beleid toededen. Procesmanagers en facilitators trachtten hun werk te professionaliseren, onder andere door middel van kennisontwikkeling en -uitwisseling, het verzamelen en rubriceren van instrumenten en het oprichten van een beroepsvereniging.<sup>5</sup> De toekomst zag er rooskleurig uit. Interactief beleid was de meest beproefde en onderzochte, breedst gesteunde en daardoor misschien wel de meest kansrijke poging democratische vernieuwing te realiseren en de kloof tussen overheid en burgers te slechten. Maar al snel constateerden de meest bevlogen pleitbezorgers teleurgesteld dat interactief beleid niet aan de hoge verwachtingen kon voldoen. Hoe is dat zo gekomen? Dit artikel geeft een analyse, op basis van een beknopte geschiedenis van het verhaal van interactief beleid en zijn pleitbezorgers.

## Oorsprongen

In de beginfase was het concept interactief beleid diffuus. Alleen achteraf gezien zijn de losse, verspreide begrippen, ideeën en betekenissen te identificeren waaruit in de loop der jaren het samenhangende, door velen gedeelde, verhaal van interactief beleid ontstond. Eén gedachte bond de aanvankelijk losse bronnen aaneen, namelijk dat niet alleen de overheid, maar ook andere organisaties en individuen aan de besturing van de samenleving bijdragen. In 1988 bracht de Rotterdamse hoogleraar Kooiman deze gedachte in verband met het begrip interactie.<sup>6</sup> Het vermogen te besturen ligt volgens hem niet bij de overheid of bij een of meer andere organisaties of individuen, maar op het niveau van, grotendeels oncontroleerbare, interacties daartussen. Kooimans tekst was kritisch jegens bestuurskundigen die het vermogen te

[1] J. Monster & J. Schrijver (2005), *Interactieve beleidsvorming*, een naschrift, in *Bestuurskunde*, jg. 14, nr. 2, p. 11.

[2] S.H. van der Arend (2007), *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*. Eburon, Delft.

[3] R. Weterings & P.W. Tops (2002), *Interactief en integraal*, in L. Verplanck et al. *Open deuren. Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid*.

NIZW/Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, p. 60;

[4] L. Veldboer (1996), *De inspraak voorbij*. IPP Amsterdam, p. 13; I.M.A.M. Pröpper & H. Kessens (2000) *Interactief beleid: rol gemeenteraad tot nu toe beperkt*, in: *Openbaar bestuur*, nr. 4.

[5] T. Bekkering et al. (2001), *Management van processen. Succesvol realiseren van complexe initiatieven*. Het Spectrum, Utrecht, p. 18.

[6] J. Kooiman (1988), *Besturen. Maatschappij en overheid in samenwerking*. Van Gorcum, Assen.

sturen bij de overheid leggen. Maar zijn voorstelling van de wisselwerking tussen overheid en burgers was optimistisch, die wisselwerking is onvermijdelijk en onproblematisch. Kooiman stelde alleen dat ze beter onderzocht moest worden.

Vanaf ongeveer 1990 geraakte het verhaal van interactief beleid in een stroomversnelling met publicaties over het idee van *besturen in netwerken*.<sup>7</sup> Ook deze huldigden het uitgangspunt dat de overheid niet alléén stuurt, maar voegden daar nadrukkelijk twee gedachten aan toe. De eerste was dat de wisselwerking tussen overheid en samenleving een nieuw of in ieder geval recent snel toenemend verschijnsel is: vroeger maakte de overheid beleid, nu komt beleid in netwerken tot stand. De tweede gedachte was dat interacties tussen overheid en samenleving niet onproblematisch zijn, maar gemanaged kunnen en moeten worden.

Met dit idee van sturen in netwerken leverden auteurs commentaar op de vroegere, doorgaans vrij pessimistisch gestemde publicaties over beleidsnetwerken. Ze betoogden dat beleidsnetwerken daarin te veel als belemmering voor het bereiken van beleidsdoelen werden beschouwd. Zij beschreven netwerken daarentegen als mogelijke aangrijpingspunten voor doelgericht (overheids)handelen: *netwerkmanagement*.<sup>8</sup> Zo voegden de netwerkdenkers een normatief element toe aan het optimistische beeld van interacties tussen overheid en samenleving, dat ze met Kooiman deelden.

Pas in de tweede helft van de jaren '90 werd interactief beleid een gevleugelde term in een afgerond verhaal over interacties tussen overheid en samenleving. Een volgende groep auteurs kende een breder, maatschappelijk georiënteerd doel toe aan het idee dat die interacties gemanaged moeten worden. Zij presenteerden interactief beleid als een vorm van democratische vernieuwing.<sup>9</sup> Daarmee kreeg ook het beeld van de kloof tussen burger en overheid een centrale plaats in teksten over interactief beleid. Deze nieuwe, idealistisch-normatieve interpretatie betekende een complete omkering van de betekenis die Kooiman aan interactieve besturing had gegeven. Terwijl de laatste, vanuit een kritisch perspectief op de bestuurskunde, de aandacht vestigde op de feitelijke rol van burgers in de besturing van de samenleving, bagatelliseerden en ontkenden democratische vernieuwers die rol.<sup>10</sup> In hun ogen spelen burgers in de hedendaagse democratische verhoudingen eigenlijk geen rol van betekenis en juist

daarom moeten interacties tussen overheid en samenleving door procesmanagers worden georganiseerd en begeleid.

Zo werd procesmanagement het centrale thema voor de pleitbezorgers. In hun idealistische en managerialistische representatie gaven ze nauwelijks aandacht aan de rol van macht bij interactief beleid.<sup>11</sup> In een klein aantal pessimistisch gestemde commentaren op de democratische effecten van interactief beleid, komt de rol van macht wel aan de orde. Maar juist ook daarin stelden de auteurs macht lijnrecht tegenover democratie: waar interactief beleid is, is geen macht, waar macht is, kan geen democratische vernieuwing zijn.<sup>12</sup>

Terwijl bestuurskundigen het verhaal van interactief beleid ontwikkelden, pasten ze het doorlopend toe op praktische initiatieven en experimenten met burgerparticipatie. Al vanaf de jaren tachtig startten gemeenten projecten die men later als vroege voorbeelden van interactief beleid kon herkennen. Enkele ministeries hadden hun eigen broedplaatsen voor experimenten met burgerparticipatie, zoals Infralab bij Verkeer en Waterstaat. Ook de Tweede Kamer droeg een steentje bij. In 1993 diende Wilbert Willems een Kamerbreed gesteunde motie in, om de regering te bewegen 'te experimenteren met het op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvoornemens aan burgers [...]'. Tot het symposium dat tien jaar later zou plaatsvinden, genoot Motie Willems onder de pleitbezorgers van interactief beleid nauwelijks bekendheid, maar een enkeling beschouwde haar als 'de politieke titel' van interactief beleid.<sup>13</sup>

In deze beginfase vonden tevens de eerste contacten plaats tussen de pionierende pleitbezorgers. Tussen hen ontstond een soort revolutionair gevoel: met interactief beleid konden ze een bijdrage aan democratische vernieuwing leveren. Dit voedde het idealisme in de verhalen over interactief beleid. De pleitbezorgers streefden vooral naar een ordelijke, soepele wisselwerking tussen overheid en burgers.

### Sociale beweging

Uit de eerste contacten tussen pleitbezorgers kwamen meer bestendige relaties voort. Steeds meer pleitbezorgers, voornamelijk ambtenaren en geëngageerde consultants, kwamen bij elkaar in clubs en bijeenkomsten met illustere namen als De Procesmetselaars, Borders to Cross, het A&P-beraad en het Schlemmerberaad. In het groeiende netwerk rond interactief beleid ontstond zoveel enthousias-

[7] J.A. de Bruijn et al. (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. Vuga, Den Haag.

[8] P. Glasbergen (1989), *Beleidsnetwerken rond milieu-problemen*. Vuga, Den Haag; E.H. Klijn et al. (1993) Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement, in *Beleid en maatschappij*, nr. 5

[9] L. Veldboer (1996), *De inspraak voorbij*. IPP, Amsterdam G.M.W. Enthoven & A. de Rooij (1996) Infralab. Impuls voor open planvorming en creativiteit, in: *Bestuurskunde*, jg. 5, nr. 8

[10] J. Edelenbos & R. Monnikhof (1998), *Spanning in interactie*. IPP, Amsterdam, p. 11-12.

[11] B. van Stokkom (2003) Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming, in *Beleid en maatschappij*, jg. 30, nr. 2.

[12] J. Cornips (2006), De invloed van burgers in interactieve ontwikkelingsprocessen, in *Beleidswetenschap*, nr. 1; J. Woltjer (2002), The 'Public Support Machine': notions of the function of participatory planning by Dutch infrastructure planners, in *Planning Practice & Research*, jg. 17, nr. 4.

[13] L. Klinkers (2002), *Beleid begint bij de samenleving*. Lemma, Utrecht, p. 21

me dat sommigen het gevoel kregen deel uit te maken van een beginnende sociale beweging voor democratische vernieuwing. Deze 'beweging' bereikte haar organisatorische hoogtepunt met de oprichting van XPIN, het expertisebureau voor innovatieve beleidsvorming, een project van alle ministeries gezamenlijk.

XPIN organiseerde bijeenkomsten, onderzoek, publicaties en maakte vooral het netwerk van pleitbezorgers en geïnteresseerden veel uitgebreider en hechter. Datzelfde gebeurde met het taalgebruik. Het begrip kreeg een veel gebruikte definitie.<sup>14</sup> Interactief beleid groeide uit tot een paraplu-begrip voor een goede samenwerking tussen overheid en samenleving en werd op één lijn gesteld met andere vormen van democratisering, zoals directe democratie en referenda. Dit alles versterkte onder pleitbezorgers het gevoel dat ze een gemeenschappelijke identiteit als democratische vernieuwers deelden. Hun strategie in deze periode was zoveel mogelijk praktische, maar vooral ook bestuurskundige kennis te ontwikkelen en onderling uit te wisselen, teneinde het netwerk en het verhaal van interactief beleid nog uitgebreider en hechter te maken.

De aanpak was succesvol, maar er zijn ook kanttekeningen te plaatsen. Hogere ambtenaren en bestuurders verbonden zich zelden aan het netwerk. Ook parlementaire politici waren – op spaarzame uitzonderingen na – niet betrokken en agendering in het publieke debat en de massamedia vond amper plaats. De afwezigheid van politici verontrustte de pleitbezorgers, maar die van burgers nauwelijks. De pleitbezorgers organiseerden zich om de bestaande orde te veranderen, maar deden dat binnen de bestaande orde. Ze zochten contact met mensen uit de publieke sector, de politiek, het bedrijfsleven, de wetenschap en maatschappelijke organisaties, maar alleen niet-hooggeplaatste professionals in die sectoren werden – of voelden zich – door het verhaal van interactief beleid aangesproken.

De activiteiten van de pleitbezorgers hadden geen sociale beweging, maar een naar binnen gerichte kring van procesmanagementdeskundigen voortgebracht. In het onderlinge taalgebruik stond het woord interactief niet meer zomaar voor de wisselwerkingen tussen overheden en burgers. Het had de betekenis gekregen van een door bestuurskundigen onderbouwde en door professionals gemanagede manier van werken, waaraan hooggespannen verwachtingen waren verbonden. Een deel van de pleitbezorgers vond dit gesprek over interactief beleid al te hoogdravend en filosofisch en haakte af.

### Fragmentatie

Rond de eeuwwisseling hadden pleitbezorgers veel organisatorische en retorische kracht bij elkaar weten te brengen, maar de resultaten bleven achter bij hun verwachtingen. Ook de overgebleven pleitbezorgers werden ongeduldig en wilden hun inspanningen eindelijk in daadwerkelijke, blijvende veranderingen vertaald zien. De ambities werden opgeschroefd, het taalgebruik werd strategischer en men begon zich meer op invloedrijke bestuurders en hogere ambtenaren te oriënteren. De pleitbezorgers trachtten meer mensen en organisaties aan zich te binden door de inhoudelijke thematiek aanzienlijk te verbreden. Anders dan in de voorgaande periode was de uitbreiding van het verhaal en het netwerk geen doel op zichzelf, maar een middel om blijvend resultaat te boeken. Een belangrijke poging daartoe was de Convergentieconferentie, die XPIN en enkele andere organisaties in de herfst van 2003 organiseerden. Ze stuurden een uitnodiging naar veertig organisaties op het gebied van innovatie en bestuurlijke en democratische vernieuwing om de krachten te bundelen. De Convergentieconferentie werd goed bezocht, maar het plan van de organisatoren viel bij de deelnemers niet in vruchtbare aarde. Voorafgaand aan de bijeenkomst was een enquête gehouden, waaruit bleek dat hooguit eenderde van de respondenten verwachtte op meer dan *ad hoc*-basis samen te gaan werken. Tijdens de bijeenkomst werden dan ook geen concrete initiatieven voor duurzame samenwerking gestart. Andere strategische operaties, zoals pogingen om minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Thom de Graaf te overtuigen, waren evenmin succesvol.

Ondertussen had de inhoudelijke en organisatorische verbreding ook haar schaduwzijden. De thema's interactief beleid en procesmanagement raakten ondergesneeuwd. Het ging steeds vaker over andere thema's, zoals innovatie bij de overheid. In die context leek interactief beleid niet meer vernieuwend. Het begrip raakte zijn glans kwijt in het hart van de beweging. Terwijl pleitbezorgers hoger inzetten dan ooit, begon hun netwerk uiteen te rafelen en zo ook het verhaal van interactief beleid. Steeds meer pleitbezorgers begonnen zich op pessimistische wijze over interactief beleid te uiten. Sommigen stelden dat interactief beleid door gevestigde machten in het openbaar bestuur van zijn ware betekenis als democratische vernieuwing was beroofd. Daardoor was het tot een bureaucratisch instrument verworpen, een 'draagvlakmachine'.<sup>15</sup> Andere pleitbezorgers vonden dat het idealisme het verhaal van interactief beleid te hoogdravend had gemaakt en

[14] I.M.A.M. Pröpper en D.A. Steenbeek (1998), Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's, in *Bestuurskunde*, nr. 7, p. 293

[15] J. Woltjer (2002), The 'Public Support Machine'. In: *Planning Practice & Research*, jg., nr. 4

dat het netwerk daardoor te weinig effectief was geweest. Toen resultaten uitbleven, bleek dat pleitbezorgers verschillende ideeën over interactief beleid hadden, verschillende interesses en verschillende strategieën voor (democratische) vernieuwing.

Minister De Graaf was niet bereid de subsidie voor XPIN te verlengen. Het bureau werd eind 2004 ontmanteld en medio 2005 definitief opgeheven. De voormalige pleitbezorgers van interactief beleid organiseerden zich rond nieuwe begrippen en verhalen, zoals burgerinitiatief, deliberatieve democratie, innovatie, ontwikkelingsplanologie en professioneel procesmanagement. Geen van die begrippen had echter de kracht de grote groep mensen en organisaties te binden die interactief beleid bij elkaar had gebracht.

### Conclusies

De pleitbezorgers voelden zich werkelijk teleurgesteld, maar het uiten van dat gevoel was ook functioneel. Met hun pessimistische verhalen namen ze afstand van het begrip dat hun identiteit als democratische vernieuwers niet meer kon ondersteunen. Die verhalen zijn negatiever over de verworvenheden van tien jaar interactief beleid dan nodig is. Interactief beleid is in veel opzichten een succesverhaal: vele bestuurskundigen schreven erover, bijna alle overheden initieerden interactieve projecten en veel burgers deden daar ook nog naar tevredenheid aan mee. Burgers hebben ontegenzeggelijk meer mogelijkheden gekregen om actief in beleidsontwikkeling te participeren, al maken vaak steeds dezelfde mensen daarvan gebruik.<sup>16</sup> Verder kan de opkomst en professionalisering van procesmanagement voor een belangrijk deel op het conto van de pleitbezorgers worden geschreven.

Als beweging voor (blijvende) democratische vernieuwing was het netwerk echter niet effectief. Zelf verklaarden de pleitbezorgers dat door te wijzen naar ambtenaren en bestuurders die misbruik van hun zuivere, democratische bedoelingen hadden gemaakt, waardoor interactief beleid in de praktijk tot een draagvlakmachine was geworden. Daarmee maakten ze opnieuw gebruik van de scherpe tegenstelling tussen democratie en macht, die vanaf het begin van de jaren '90 kenmerkend was voor het verhaal van interactief beleid.

Maar is het gebrek aan effectiviteit van de pleitbezorgers niet beter te verklaren door hun veronachtzaming van de rol van macht bij democratische vernieuwing? Lange tijd hadden ze nauwelijks aandacht aan strategische overwegingen besteed. Toen er kansen lagen om resultaten te boeken, bijvoorbeeld in de maatschap-

pelijke strijd rond de Betuweroute en de HSL-Zuid, waren ze sterk op netwerkvorming, onderlinge communicatie en kennisontwikkeling gericht. Op het moment dat men strategischer gingen denken, waren veel ongeduldige pleitbezorgers al afgehaakt en viel de rest van het netwerk uit elkaar. De pleitbezorgers hadden in de luwte van de bestaande orde geopeerd en waren de strijd met de 'gevestigde machten' uit de weg gegaan. Toen met het eerste kabinet Balkenende een andere wind ging waaien op de ministeries, wreekte zich het feit dat het netwerk een naar binnen gerichte club van professionals was geworden.

Dat de hoge verwachtingen niet uitkwamen, heeft veel te maken met de al te idealistische beelden van de pleitbezorgers over democratie en burgerschap. 'De burger' was in hun verhalen een betere mens dan belangenbehartigers, bestuurders en politici, die ze vaak als conservatief en machtsbelust kenschetsten. De pleitbezorgers hadden daarmee niet alleen te weinig oog voor de machtsbronnen van burgers (stemrecht, recht op vereniging, recht op bezwaar en beroep, inspraakmogelijkheden), ze trokken de waarde daarvan voor de democratie zelfs sterk in twijfel. Bovendien bleven de meeste pleitbezorgers, ondanks mooie woorden over actief burgerschap, het perspectief van bestuurders, ambtenaren en procesmanagers als uitgangspunt hanteren. Ze presenteerden de interactieve verhouding tussen overheid en burgers als iets dat georganiseerd en begeleid moet worden en niet als iets dat in de eerste plaats uit de macht en politieke betrokkenheid van burgers zelf voortkomt. Veel voorstanders van interactief beleid zijn aldus ten prooi gevallen aan hetzelfde geloof als waar ze de 'ouderwetse, hiërarchische overheid' van beschuldigden: het geloof in de maakbaarheid van de samenleving.

Een verhaal over interactief beleid dat alleen de tegenstelling tussen macht en democratie en de goede bedoelingen van pleitbezorgers onderstreept, kan geen langdurig perspectief op democratische vernieuwing bieden. Interactief beleid hoeft niet ten grave te worden gedragen, mits het concept wordt gepresenteerd en geaccepteerd als een potentiële bron van macht bij politieke inspanningen van zowel bestuurders en ambtenaren als maatschappelijke organisaties, vrijwilligersgroepen en individuele burgers. Zo kan interactief beleid bijdragen aan democratische vernieuwing, ook al biedt het niet iedereen dezelfde of gelijke mogelijkheden om zich met de publieke zaak te bemoeien.

[16] R. van de Peppel & M.T. Prummel (2000), De selectiviteit van interactief beleid, in *Bestuurskunde*, jg. 9, nr. 1.



# Het staat in de Ritan

**Het is vrijdagavond. Hoogtepunt der onthaasting. Zoals overal gebeurt dit bij voorkeur voor de buis. We zijn nog altijd, zoals Meneer de Uil in de *Fabeltjeskrant* zei, kijkbuis kinderen. Brood en spelen, wisten de Romeinen al. Cultuur heet dat vandaag, met kleine of grote c.**

**O**p Canvas – als intellectuelen bekijken we uiteraard niets anders – passeert *Comedy Casino*. Een programmaatje dat door enkele *stand-up comedians* wordt gevuld. Soms geestig, soms ook niet. Humor is een moeilijk vak. De Romeinen wisten het al: *de gustibus et coloribus non est disputandum*. Niettemin willen we u één mop niet onthouden, over de Nederlanders. De moppentapper van dienst klaagt aan dat de Nederlanders nooit op een vraag antwoorden. Eeuwig geleuter, maar geen antwoorden. Hij heeft een punt. Vraag je hen of ze een cola willen, antwoorden ze “lekker”. Is dat nu een ja of een neen, vraagt een Vlaming zich verbijsterd af. We vragen toch geen waardeoordeel over die cola. U ziet, humor is een moeilijk vak. Een Vlaamse zaal ligt daarmee plat, een groep Nederlanders trekt hoogstens de mondhoeken op. Nou en?

Vlamingen die naar de Nederlandse televisie kijken – wij doen dit als sociale wetenschappers, omdat dat nu eenmaal het venster op de samenleving is, om beroepsredenen dus – zien vaak hoe mondig modale Nederlanders zijn, althans naar Vlaamse normen. Alsof er elke dag een scheut eloquentie in het grondwater gaat. De grap doet anders vermoeden, maar toch: Nederlanders spreken duidelijke taal. Of liever, ze spreken luid en zeggen altijd wat. Het hangt ook goed aan elkaar, maar zeggen ze eigenlijk iets? Vlamingen daarentegen trekken zich terug in hun beschutte ik, bedeesd en verlegen, op zoek naar de uitgang. Wat korte klankstoten kunnen niets maskeren. Nederlanders daarentegen lullen wat af. Calvinisme? Neem al dat gedoe over *Fitna*. Waar ging dat ook al weer over? En dan was er Ruige Rita Verdonk. Ze glom van trots, volgens haar moeten Nederlanders dat veel meer zijn. Waarom? Waarop? Omdat Nederland de VS van het continent is of moet worden? Haar show moest patriottisme uitstralen. Geen gezwans, geen gedebatteer, niet te veel vergaderen, niet zaniken, geen gezeik. Zing het Wilhelmus uit volle borst, zwaai tot je oranje ziet, wapper die vlag, laat op de ballonnen in de nationale driekleur. Doen, niet nadenken. Dat is het motto van Rita. Ook zij wil niet te veel nadenken, hoewel. Vanuit democratische overwegingen laat ze haar

politieke keuzes van haar achterban afhangen. Wat wil die achterban trouwens, wil die achterban wel iets of toch ongeveer hetzelfde? Lekker? Enquêteurs verdienen er alvast bergen geld mee. Holland goes USA. De aanhang wil de herinvoering van de doodstraf voor moord, verkrachting en terrorisme. Rita, als gewezen gevangenisdirecteur, weet immers waartoe overvolle gevangenissen aanleiding kunnen geven. Er moet plaats worden gemaakt, opgeruimd staat netjes. De aanhang wil ook – hier dreigt een Wilders recuperatie – dat de gezinshereniging onmogelijk wordt voor in Nederland wonende moslims met partners uit het land van herkomst, er mogen geen nieuwe moskeeën worden gebouwd en er komt een straatverbod voor boerka's. Zeg dat de *Ritan* het gezegd heeft. Je kunt ze bezwaarlijk liberalen, socialisten of christendemocraten noemen, want een ‘isme’ hebben die niet, behalve het Ritisme. Waar het gezond verstand heerst, zeker als het trots op zichzelf is, dreigt de dictatuur, die van de volkswijsheid. Ten zuiden, in Belgenland, een kersverse staatssecretaris – ene Laloux, een patissier die later in de immobiliën verzeilde – wilde de flauwe plezante uithangen door de media te laten geloven dat hij geen bureau had. Hij werkte vanuit zijn wagen. Een leugentje om zich interessant te maken. De media lachen daar niet om, ze schreeuwden meteen om zijn ontslag. Dat was niet het eerste incident. Eerst kwam de goede man niet eens opdagen, toen premier Leterme in het parlement de regeerverklaring voorlas. Tijdens de eedaflegging in het Koninklijk Paleis vroeg partijgenote Laurette Onkelinx aan omstaanders “wie is die man?” Ze had het over haar partijgenoot Laloux, een nobele onbekende, zelfs voor vice-premier Onkelinx. Partijvoorzitter Di Rupo wilde immers een onbeschreven blad, een PS'er die nog niet door fraude was aangetast. Zo ver had hij het moeten zoeken. Toen in de eerste nota van deze *staatssecretaris van de armoedebestrijding* vijf bladzijden lang helemaal niets stond, werd de druk bijna ondraaglijk. Toen binnen de PS de positie van Laloux werd gebruikt om een campagne tegen Di Rupo te voeren, was het exit Laloux. De eerste vervanging, na een maand *regering van goed bestuur*. Als de Ritanen hier zouden neerstrijken, wat zouden ze dan denken? Lekker?

*Reynaert Devos*



# Op weg naar vraagsturing

Willen lokale overheidsorganisaties hun dienstverlening zo goed mogelijk organiseren, dan zullen zij de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen moeten herdefiniëren. Voorwaarde is wel dat burgergerichtheid moet plaatsmaken voor vraagsturing.

Er is een stille revolutie binnen het domein van de lokale overheid gaande. Lokale overheidsorganisaties ontwikkelen zich steeds meer tot de *frontoffice* van alle publieke dienstverlening. Decentralisatie en vergaande vormen van ketenintegratie leiden tot een steeds breder en gedifferentieerder dienstverleningspakket. Naast een absolute toename van het dienstverleningsaanbod, is ook het verwachtingspatroon ten aanzien van de kwaliteit van publieke dienstverlening sterk toegenomen. De overheid wordt tegenwoordig niet alleen meer afgerekend op de traditionele principes van redelijkheid, rechtmatigheid en rechtszekerheid, maar meer en meer ook op efficiency, flexibiliteit en soms zelfs creativiteit. Zij vormen de nieuwe beoordelingscriteria.

De ontwikkelingen stellen hoge eisen aan de publieke dienstverlening. Er is een kernopgave om een steeds breder dienstverleningsaanbod op kwalitatief hoogwaardige wijze te organiseren. Lokale overheden hebben tot op heden nog geen goed antwoord op deze uitdaging geformuleerd. Of beter: zij hebben de opgave te eenzijdig ingevuld.

## Vraagsturing

Vanaf de jaren negentig voelen lokale overheidsorganisaties de noodzaak beter aansluiting te vinden bij de behoeften van burgers, bedrijven en (maatschappelijke) instellingen. Zij zijn immers de afnemers van overheidsdiensten. Lokale over-

heden vormen zich *en masse* om tot klantgerichte organisaties. Stadswinkels, klantcontactcentra en centrale publieksbalies schieten als paddenstoelen uit de grond. Organisatiestructuren worden 'gekanteld' en ook het elektronisch voorportaal kan op warme aandacht rekenen. Alles wordt in het werk gesteld om de publieksgerichte activiteiten, zoals de uitgifte van paspoorten en het afgeven van vergunningen, verder te professionaliseren. Burgergericht denken en handelen is het adagium geworden.

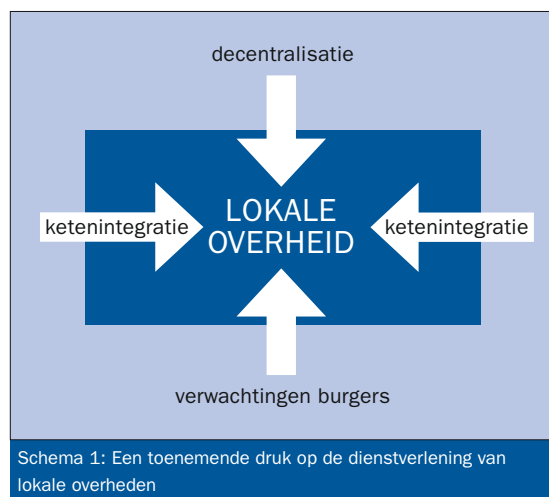
Voor de ambtelijke organisatie betekent dit een nieuwe manier van werken die door vier bewegingen kan worden getypeerd:

- van functioneel	naar integraal
- van intern	naar extern
- van productgerichtheid	naar klantgerichtheid
- van verticaal	naar horizontaal

Met deze bewegingen streeft de lokale overheid naar de gewenste kwalitatief hoogwaardige dienstverlening. Dit vereist dat primaire interne bedrijfsprocessen op de vraag zijn afgestemd om deze goed te kunnen verwerken.<sup>1</sup> Het is een cruciale randvoorwaarde om een echte vraaggestuurde organisatie te worden.

In het denken over dienstverlening wordt echter één vrager stelselmatig genegeerd: de politiek. De politiek vraagt in plannen en nota's antwoorden op bijvoorbeeld ruimtelijke, veiligheids- of economische vraagstukken. Juist het goed 'verwerken' van de politieke vraag staat onder druk. Er is een toenemend spanningsveld tussen de noodzaak extern georiënteerd en integraal te werken enerzijds en de bestuurlijke behoefte aan transparantie en aanspreekbaarheid van het ambtelijk handelen anderzijds. Het is dringend nodig een antwoord te formuleren op de vraag hoe verwerkingsprocessen van bestuurlijke behoeften in het licht van de complexer wordende vraagstukken goed kunnen worden ingericht.

Hiertoe moet worden afgestapt van de idee dat burgergerichtheid hetzelfde is als vraaggerichtheid. Vraaggerichtheid is namelijk breder dan burgergerichtheid, omdat het ook oog heeft voor de politiek-bestuurlijke dimensie.



[1] Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W., *Organisaties en hun omgeving: het besturen van differentiatie en integratie*, Alphen aan den Rijn: Samson, 1977, p. 22.

### Vraagsturing in de praktijk

De vragen die op lokale overheden afkomen, kunnen – met inachtneming van de politiek als vrager – in drie groepen worden geclusterd. Zij onderscheiden zich van elkaar door de invloed die ze op de binnen lokale overheidsorganisaties aanwezige bedrijfsprocessen hebben en hiermee in de mate waarin de vraag sturing op bedrijfsprocessen uitoefent. Logische consequentie is dat drie vormen van vraagsturing moeten worden onderscheiden.

- Operationele bedrijfsprocessen: *sturing van de vraag*.

De afgifte van een paspoort of een uittreksel van het geboorteregister behoort tot dit type bedrijfsprocessen. De sturing van de vrager is gering. Hij heeft weinig invloed op het bedrijfsproces en de output ervan. De vrager zet met zijn vraag een bedrijfsproces in gang en de vraag wordt vervolgens in een aanbodregime gepast. Het is feitelijk een vraagvriendelijke vorm van aanbodsturing. Het gaat om grote aantallen vergelijkbare gevallen op basis van een vaststaand juridisch kader.<sup>2</sup> De vrager wil via internet of aan de balie snel en adequaat worden bediend. Efficiëntie is een belangrijk beoordelingscriterium voor de kwaliteit van dienstverlening. Initiatieven als het opzetten van klantcontactcentra richten zich hierop.

### Interne dynamiek

De dynamiek binnen het bedrijfsproces is sterk uitvoeringsgericht. Relatief eenvoudige vragen kunnen op een routinematige wijze worden afgehandeld; de kennisintensiteit is laag en hiermee de dynamiek. De lage dynamiek maakt het mogelijk het bedrijfsproces te automatiseren. Voor het overige kunnen medewerkers verantwoordelijkheden krijgen om vragen snel en efficiënt af te handelen.

- Professionele bedrijfsprocessen: *sturing op de vraag*.

Het gaat om aanvragen voor een vergunning of uitkering. De output is een beschikking, een besluit waarvan geen algemene strekking uitgaat. Het heeft betrekking op één subject (de aanvrager), waarbij de kenmerken van het subject bepalend zijn voor de inhoud van het besluit.<sup>3</sup> Bij deze vorm van sturing maakt de vrager daadwerkelijk onderdeel uit van het bedrijfsproces. De dienst wordt in interactie met de vrager gerealiseerd. Elke vrager heeft namelijk unieke kenmerken, die voor de uitkomst van het besluit bepalend zijn. Het verwerkingsproces heeft vaste juridische kaders, maar kent bandbreedtes om maatwerk te kunnen leveren, passend bij de unieke kenmer-

ken van de vrager. Dit maakt flexibiliteit naast efficiëntie een beoordelingscriterium.

### Interne dynamiek

Centraal staat de opgave beleid en regelgeving telkens op de juiste wijze op het individuele geval toe te passen. Dan blijkt veelal dat er spanning bestaat tussen regelgeving en sociale werkelijkheid. Wat in de optiek van ambtenaren goed en passend voor de vrager is, sluit niet altijd aan bij het formele beleids- of regelkader dat hiervoor geldt. De geest en de letter komen niet altijd overeen. Het gaat er dan ook niet om regels correct toe te passen, maar het bereiken van de uiteindelijke doelstelling waarvoor de regels zijn bedoeld. Het bedrijfsproces vereist ruimte voor ambtenaren om de kloof tus-

## In het denken over dienstverlening wordt één vrager stelselmatig genegeerd: de politiek

sen algemene regels en specifieke situaties te kunnen overbruggen.

Elke situatie vereist een nieuwe afweging. Kernwoord is het creëren van voldoende beslissingsruimte voor ambtenaren. Zij moeten tot professionele oordeelsvorming kunnen komen, los van de politiek. Alleen dan kunnen zij verder kijken dan de letter van de regelgeving. Met de complexer wordende samenleving wordt dit belangrijker. Toch bergt vrijheid van regeltoepassing en –interpretatie gevaar van willekeur in zich, transparantie blijft noodzakelijk. Dat laat onverlet dat het bestuur de garantie wil hebben dat de afwegingen in lijn met het vastgestelde beleid liggen.

- Politieke bedrijfsprocessen: *sturing door de vraag*.

Voor de lokale overheid is de vrager geen burger, bedrijf of instelling, maar de politiek als vertaler van maatschappelijke vraagstukken. De politiek is een interne afnemer van de diensten van de ambtelijke organisatie. Aangezien het bestuur onderdeel uitmaakt van de organisatie en bovendien aan de touwtjes trekt, biedt het optimale mogelijkheden tot sturing; de ambtelijke organisatie wordt door de vraag gestuurd. Er is maximaal mogelijke klantensoevereiniteit. Dat wordt versterkt door het gegeven dat de ambtelijke organisatie geen pasklaar antwoord voor de vraagstukken heeft. Zij zijn uniek, ongestructureerd, diffuus en doorspekt met belangentegenstellingen.<sup>4</sup>

Het is voor de ambtelijke organisatie continu aftasten of de juiste koers wordt gevolgd, waarbij de

[2] Karssing, E., *Integriteit in de beroepspraktijk*, Assen: Van Gorcum, 2006, p. 97.

[3] Konijnenbelt, W., *Hoofddijnen van administratief recht in het licht van de algemene wet bestuursrecht: résumé*, Utrecht: Lemma, 1994, p. 77.

[4] Noordegraaf, M. & Grit, K., Vragen over vraagsturing: de onvermijdelijke, maar 'onmogelijke' zoektocht naar gemoderniseerd bestuur. *Beleidswetenschap*, 2004, nr. 3, p. 201-222.

	Operationele bedrijfsprocessen	Professionele bedrijfsprocessen	Politieke bedrijfsprocessen
Vraagsturing	Sturing van de vraag	Sturing op de vraag	Sturing door de vraag
Interactie vrager	Vrager is initiator transformatieproces	Vrager is onderdeel transformatieproces	Vrager is medevormgever eindproduct
Structuur vragen	Gestructureerd (bedrijfsproces en eindproduct zijn vastgelegd)	Semi-gestructureerd (bedrijfsproces kent bandbreedtes voor maatwerk)	Ongestructureerd (bedrijfsprocessen zijn uniek en kennen belangentegenstellingen)
Primaire resultaat-oriëntatie	Efficiëntie	+Flexibiliteit	+Creativiteit
Aard activiteiten	Routine	Standaardisatie van vaardigheden	Organisch
Type vrager	Natuurlijke of rechtspersoon	Natuurlijke of rechtspersoon	Politiek / bestuur

Schema 2: Kenmerken van bedrijfsprocessen

vrager de kwaliteit van de output bepaalt. Het resultaat is veelal een compromis, vervat in besluiten van algemene strekking. Het gaat om algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en plannen, zoals integraal veiligheidsbeleid, ouderenbeleid of subsidiebeleid.

Medewerkers opereren in een dynamische en complexe omgeving. Niet de vrager volgt een weg door het werkproces, maar de productiemiddelen (ambtenaren) organiseren zich continu rondom de politiek. Verkokering en hiërarchische lijnen werpen echter barrières op. Creativiteit wordt daarom naast efficiëntie en flexibiliteit belangrijk om toch de gewenste resultaten te realiseren.

#### Interne dynamiek

Het bestuur gedraagt zich niet als klant, maar als leverancier van de dienst zelf. Het is alsof een klant voor een maatpak de kleermaker niet alleen vertelt wat maar ook hoe hij het moet doen. De dynamiek is dan ook hoog, omdat er bij elk vraagstuk meerdere beleidsdisciplines zijn betrokken. Geen enkele beleidsdiscipline is geheel zelfstandig in staat de vraagstukken voor het bestuur bevredigend op te lossen.<sup>5</sup> Integraal werken tussen beleidsdisciplines is noodzakelijk en maakt ze van elkaar afhankelijk. Wederzijdse afhankelijkheden tussen beleidsdisciplines worden door schaarste aan (hulp)bronnen (financiën, personele capaciteit, inhoudelijke kennis) op scherp gezet.

De schaarste staat op gespannen voet met de veelheid en dringendheid van politieke vraagstukken. Ook de waan van de dag speelt een rol. Het gevaar is dat beleidsdisciplines er voor kiezen zaken aan te pakken waar zij primair probleemeigenaar van zijn.

Daar worden ambtenaren door de eigen bestuurlijk portefeuillehouder immers direct op aangesproken. Het is dan ook een illusie te veronderstellen dat het bestuur altijd uniforme signalen uitzendt: portefeuillehouders hebben hun eigen belangen. Al met al kan een beleidsdiscipline beïnvloedingsstrategieën hanteren om het eigen belang voorop te stellen. Dit kan leiden tot *win-lose struggles* waar het algehele organisatiebelang geen baat bij heeft.<sup>6</sup>

Het is de taak van het management beschikbare (hulp)bronnen zodanig in te zetten dat er zo veel mogelijk bestuurlijke behoeften kunnen worden bevredigd en de juiste prioriteiten worden gesteld, het doelmatigheidsvraagstuk van politieke bedrijfsprocessen. Het is de opgave de wederzijdse afhankelijkheden tussen beleidsdisciplines zo effectief mogelijk te reguleren.<sup>7</sup> Continue gerichtheid op wat voor de politiek belangrijk is – bijvoorbeeld op basis van de programmabegroting – is cruciaal. Het ambtelijk management vervult hierin een coördinerende of faciliterende rol. Het is belangrijk dat een gemeenschappelijk besef over de te realiseren doeleinden wordt gecreëerd of bestendigd. Pas dan kunnen medewerkers zoveel als mogelijk zelf invulling geven aan de uitwisselingsrelatie van (hulp)bronnen door grensoverschrijdend te werken. Dat is ook nodig, want op dit niveau zit de kennis om de juiste beslissingen vakkundig, snel en op inhoudelijke gronden te nemen. De continue opwaartse stroom adviezen wordt beperkt. Verantwoording over strategische beslissingen vindt meer en meer achteraf plaats.

De belangrijkste kenmerken van de drie vormen van vraagsturing worden samengevat in schema 2.

[5] Frissen, P.H.A., *De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven: Academic Service, 1996, p. 41.

[6] Mastenbroek, W.F.G., *Conflicthantering en organisatieontwikkeling*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1992, p. 124.

[7] Godfroy, A., *Netwerken van organisaties: strategieën, spelen en structuren*, 's Gravenhage: Vuga, 1981, p. 4.

### Kernopgave

De drie vormen van vraagsturing hebben elk hun eigen dynamiek. Om de dienstverlening van lokale overheden optimaal te organiseren, moet de interne dynamiek gericht zijn op het zo goed mogelijk verwerken van de vraag. De operationele bedrijfsprocessen hebben vanuit een oogpunt van burgergerichtheid tot op heden altijd de primaire aandacht gekregen. Ondanks het feit dat het op een compleet andere manier tot uitdrukking komt, speelt zowel bij professionele als politieke bedrijfsprocessen de interactie tussen bestuur en ambtelijke organisatie een cruciale rol. Het zo goed mogelijk verwerken van de vraag stelt voor beide eisen aan de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen. Deze verhoudingen worden door toezichts- en verantwoordingsarrangementen gestructureerd.

Voor toezicht en verantwoording geldt dat verruiming van beslissingsruimte en handelingsbevoegdheden voor de taakuitoefening van medewerkers noodzakelijk is. De wijze waarop verschilt echter tussen de professionele en politieke bedrijfsprocessen. Dat heeft te maken met de aard van de interne dynamiek, maar is geen nieuw gegeven. Veel overheidsorganisaties hebben al vormen van zelfsturing toegepast. Dit leidde echter maar al te vaak tot teleurstellingen. Geschiedt interne decentralisatie niet op adequate wijze, dan dreigt het risico van een slingerbeweging terug naar centralisatie. Maar teruggrijpen naar oude concepten zal leiden tot afnemende doelmatigheid en doeltreffendheid.<sup>8</sup>

Veel overheidsorganisaties worstelen met de stap voorwaarts. Een verklaring hiervoor is dat het verruimen van handelingsbevoegdheden betekent dat de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen anders moeten worden vormgegeven. Gevoelsmatig is dit de bijl aan de wortel van het primaat van de politiek en de ambtelijke loyaliteit. De doctrine van het primaat van de politiek is vandaag de dag nog allesbepalend voor de inrichting van lokale overheidsorganisaties. Het goed organiseren van professionele en politieke bedrijfsprocessen is ondergeschikt gemaakt aan een hiërarchisch systeem om de gezagsrelatie te bestendigen en de samenwerking voor ambtelijke willekeur te behoeden.

### Hiërarchie achterhaald

De hiërarchie is een ordeningsmodel, dat beslissingsbevoegdheden en controlemiddelen hoog in de organisatie legt. Dit *lineaire, verticale denken* is sterk in ons denken over de inrichting van het werk binnen overheidsorganisaties verankerd. Het kenmerkt nog steeds de dagelijkse praktijk. De volgende typering is hierbij passend:

- precisie,
- punctualiteit,
- sterk calculerend vermogen,
- standaardisatie,
- invariantie,
- zoveel mogelijk routinematig willen organiseren,
- controle- en tijddenken.

Dit ordeningsmodel staat op gespannen voet met de noodzaak dat ambtelijke organisaties flexibel, integraal en met een externe gerichtheid hun taken moeten verrichten. In het licht van de noodzaak van een nieuwe manier van werken, heeft de hiërarchie als ordeningsmodel voor bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen zijn langste tijd gehad.<sup>9</sup> De kern van dit ordeningsmodel zijn toezichts- en verantwoordingsarrangementen tussen bestuur en ambtelijke organisatie die de verhoudingen tussen beide structureren. Binnen het hiërarchische ordeningsmodel zijn toezicht en verantwoording gebaseerd op macht en gezag. Centraal staat niet zozeer een deugdelijke inrichting van bedrijfsprocessen, maar de doctrine van het primaat van de politiek en ambtelijke loyaliteit. Efficiënte en kwalitatief hoogwaardige bedrijfsvoering zijn ondergeschikt gemaakt aan en in het keurslijf geplaatst van hiërarchisch toezicht en controle. Dit brengt een nieuwe manier van werken niet dichterbij. Het zal steeds meer leiden tot extra regelgeving en procedures. Overhead en het belang van management nemen toe. Rigiditeit, inflexibiliteit en formalisme liggen op de loer.<sup>10</sup>

Toezichts- en verantwoordingsarrangementen moeten met het oog op de toekomst beter bij de interne dynamiek van professionele en politieke bedrijfsprocessen aansluiten. Het gaat om het vinden van een balans tussen verruiming van de handelingsbevoegdheden en het inbouwen van waarborgen tegen gebrek aan transparantie en aanspreekbaarheid van ambtelijk handelen. Het streven is dat ambtenaren het gewenste gedrag vertonen dat in lijn ligt met politiek vastgestelde doelstellingen, zonder hiermee de ambtelijke organisatie te verlammen.

### Nieuwe balans

Ambtenaren werken, als het om professionele bedrijfsprocessen gaat, in een setting van regelgeving en -toepassing, waarbij er een spanningsveld kan optreden tussen de formele en sociale werkelijkheid. Het is tegenwoordig niet meer mogelijk het bestuur elke individuele afweging zelf te laten maken. Om het systeem werkbaar te houden, moeten ambtenaren zelf de kloof tussen de formele en de sociale werkelijkheid dichten. Het pro-

[8] Gerritsen, E., Onzichtbaarheid als ideaal: de financiële functie bij de overheid in 2009. *Controllers Magazine*, 1999, december, p. 16-20.

[9] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu, 2000.

[10] Terpstra, J. & Havinga, T. Uitvoering tussen traditie en management: structuratie en stijlen van beleidsuitvoering, in Bakker, W. & Waarden, F. van (red.), *Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Boom, 1999, p. 53.

fessionele karakter van het werk leent zich er voor dat ambtenaren onderling toetsen in hoeverre dit op de juiste wijze heeft plaatsgevonden. Het zijn vormen van horizontale, collegiale toetsing gelijkend op vormen van *benchmarking*, zelfevaluatie en visitatie. Dit past uitstekend in een *setting* waar professionals in een omgeving van regelgeving en -toepassing werken. Individueel gedrag wordt aan rechtvaardigheids- en zorgvuldigheids-overwegingen getoetst. Het reduceert blinde vlekken.<sup>[11]</sup> De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt dat het een 'therapeutisch proces is, waarbij kenniswerkers en instellingen leren om naar zichzelf te kijken'.<sup>[12]</sup> Regels vormen een uitgelezen normen- en beoordelingskader. In gezamenlijkheid wordt bepaald of aan de norm is voldaan en of hiermee het gewenste kwaliteitsniveau wordt gehaald.

In welke mate deze vorm van toetsing in een organisatie mogelijk is, is van een aantal factoren afhankelijk, zoals de deskundigheid van de medewerkers. Ook vereist het ene specialisme specifiekere kennis dan het andere. Er kleeft een risico aan horizontale vormen van toetsing. Professionals kunnen een verkeerde uitleg aan regelgeving geven en dat kan politieke consequenties met zich meebrengen. Om dat risico in te dammen, zal het bestuur voeling willen houden met de afwegingen die op ambtelijk niveau zijn gemaakt. Er zal achteraf oordeelsvorming moeten plaatsvinden over de keuzes die ambtelijk zijn gemaakt. Beleidsregels vormen het referentiekader voor die beoordeling, maar zijn niet boven de discussie verheven, ook zij kunnen worden aangepast als blijkt dat ze niet goed functioneren.

Door op deze wijze bestuurlijke oordeelsvorming te laten plaatsvinden, gedraagt het bestuur zich meer als systeem- dan als inhoudelijk verantwoordelijke. De hoofdlijnen van het beleid worden bewaakt. Als zich incidenten voordoen, wordt dat besproken en zo goed als mogelijk verholpen, zonder extra waarborgen met meer regels, procedures en inperking van de professionele handelingsruimte te creëren. Het bestuur kan een *kwalitatief oordeel* vellen over de vraag in hoeverre de ambtelijke organisatie in lijn met de bestuurlijke ambities heeft gehandeld. Dit vereist overigens van de gemeenteraad dat hij accepteert dat het bestuur op andere wijze politieke verantwoording aflegt. Het debat wordt op hoofdlijnen over het systeem gevoerd. Vraagstukken binnen politieke bedrijfsprocessen zijn uniek, complex en doorspekt met belangtengestellingen. Er kan geen regel- of beleidskader als leidraad voor ambtelijk handelen worden ontwikkeld. Zonder een dergelijk referentiekader zijn

vormen van horizontale, collegiale toetsing niet mogelijk, zoals dat bij professionele bedrijfsprocessen wel mogelijk is. Opgevoed in hiërarchische systemen zal het bestuur, bij gebrek aan alternatieven, snel voor toepassing van hiërarchische vormen van controle en toezicht kiezen. Omdat het bestuur onderdeel van de organisatie uitmaakt, zijn de mogelijkheden tot interventie vrijwel onbeperkt. Het bestuur kan gemakkelijk op de stoel van ambtenaren gaan zitten. Een gezonde afstand tussen bestuur en ambtelijke organisatie komt in gevaar, maar is wel nodig om de rollen en verantwoordelijkheden goed in te richten, want alleen dan kan de beslissings- en handelingsruimte van ambtenaren worden verruimd.<sup>[13]</sup>

Welke waarborgen kunnen worden toegepast? Het verlossende woord is vertrouwen in de kracht van de ambtelijke organisatie om in gemeenschappelijkheid politieke vraagstukken op bevredigende wijze aan te pakken. Vertrouwen kan worden gedefinieerd als de verwachting dat een partner zich niet opportunistisch zal gedragen, zelfs wanneer hem dat eenzijdig voordeel oplevert.<sup>[14]</sup> Dat betekent dat er allereerst tussen beleidsdisciplines onderling een sfeer ontstaat, waarin opportunistisch gedrag niet wordt geaccepteerd. Het is de taak van het ambtelijk management hierop te sturen.

Als aan deze voorwaarde is voldaan, kan vertrouwen tussen bestuur en ambtelijke organisatie zich langs de terugtrekkende lijnen van hiërarchische beheersing ontwikkelen. Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Want wat is vertrouwen geven? Welke onderliggende waarden maken het mogelijk om vertrouwen als basis voor samenwerking te hanteren? Delen bestuur, gemeenteraad en ambtelijke organisatie dezelfde beelden als het om vertrouwen gaat? Waar uit vertrouwen zich concreet in? Wat betekent het voor de interactie tussen bestuur en ambtelijke organisatie in de dagelijkse praktijk?

Om de juiste antwoorden op deze vragen te krijgen, moet een expliciete strategie worden ontwikkeld.<sup>[15]</sup> Vertrouwen ontwikkelt zich in een proces van intensieve interactie. Het gaat om vertrouwen geven (bestuur) en vertrouwen krijgen en verdienen (ambtelijke organisatie). Het proces wordt in gang gezet door eerst een basis voor vertrouwen te creëren door ruimte voor de ontwikkeling ervan te geven. Hiërarchische beheersing is gestoeld op wantrouwen en geen goede voedingsbodem voor het stimuleren van vertrouwen. Om een vertrouwensbasis te ontwikkelen, is aandacht voor de volgende aspecten, die voor de relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie en voor bestuurders en beleidsdisciplines onderling gelden, belangrijk:

[11] Karssing, op.cit., p. 174 – 175.

[12] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Transactie als bestuurlijke vernieuwing: op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, p. 35.

[13] Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag, 2000, p. 29.

[14] Nooteboom, B., *Vertrouwen*, Schoonhoven: Academic Service, 2002, p. 21.

[15] Schmeltzer, L., *What predisposed buyers to trust suppliers?*, in Dow, R., e.a., *The trust imperative: the competitive advantage of trust-based business relationships*, Chicago: NAMA, 1998, p. 28.



- transparantie in de intenties,
- openheid over eigen belangen, doelstellingen en strategieën,
- consistentie en voorspelbaarheid in de onderlinge interactie en toepassing van regels,
- transparante acties voor de ander.

Uiteindelijk moet het proces tot een relationeel contract leiden. Relationele contracten zijn op ervaringen gebaseerd die alleen inzichtelijk zijn voor de contractpartners. Het zijn relatief informele overeenkomsten en gedragscodes die het gedrag van individuen in organisaties structureren.<sup>16</sup> Zij zijn moeilijk kenbaar of kenbaar te maken. Uiteindelijk moet dit resulteren in een verschuiving van continue, inhoudelijke naar periodieke, randvoorwaardelijke aansturing. De formele gezagsverhoudingen tussen bestuur en ambtelijke organisatie maken plaats voor een samenwerkingsrelatie die ruimte biedt voor een flexibele, integraal werkende en vraaggeoriënteerde ambtelijke organisatie.

Het streven naar vertrouwen is geen absoluut gegeven. Het gaat er om het optimale te bereiken.

Het is afhankelijk van de kwaliteit en competenties van ambtenaren en bestuurders, de te behandelen vraagstukken en het politieke klimaat. Dat laat onverlet dat een relationeel contract (vertrouwen) gemeenschappelijkheid stimuleert, barrières wegneemt, innovatie versterkt, tijd bespaart, de kwaliteit verbetert, open discussie stimuleert en tot meer onderling respect leidt.

### Slot

Half ingedommeld had de overheid pas laat in de gaten dat de omgeving waarbinnen zij voor zichzelf de behaaglijke rust van de hiërarchie had gecreëerd, fundamenteel was gewijzigd. Dit resulteerde in een kloof tussen beide die ook de legitimiteit van het eigen bestaan ernstig aantastte. Er werd gezocht naar oplossingen binnen bekende kaders. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de traditionele hiërarchische oriëntatie het kader vormde waarbinnen naar verbetering van de publieke dienstverlening is gezocht. Oplossingen voor actuele problemen zijn echter in het vertrouwde hiërarchische beheersingssysteem steeds moeilijker te vinden.

[16] Baker, G. e.a., Relational contract and the theory of the firm, in Quarterly Journal of Economics, 2001, vol. 2, p. 1-44.

## BOEKSIGNALEMENTEN

### Afgeboekt?

Frank Huismans & Carlien Hillebrink, *De openbare bibliotheek tien jaar van nu*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2008, ISBN 978 90 3770 351 1

Het bibliotheekgebruik loopt sinds een aantal jaren terug in lidmaatschappen, bezoekers, leners en uitgeleende boeken, ondanks het feit dat de mediabudgetten van de overheid toenamen. De bibliotheek verliest terrein, behalve onder Nederlanders (jongvolwassenen) van Turkse of Marokkaanse afkomst. De oorzaak van het terreinverlies is volgens het SCP de verminderde populariteit van de gedrukte media, het stijgend gebruik van televisie en computer en omdat steeds meer mensen zelf leatuur kopen. Vooral jongere generaties laten het afweten. Volgens dit onderzoek is de teruggang niet te wijten aan de invoering van het leenrecht en de

verhoging van de leentarieven. Maar de gebruikers die er zijn, zijn wel tevreden over de bibliotheek. Het SCP adviseert de bibliotheken om jonge personeelsleden aan te trekken, te zorgen voor adequate opleiding en salariëring.

### Aanpak hangjongeren

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren*, Amsterdam: SWP, 2008, ISBN 978 906665 944 5

Nederland reageert eenzijdig op hangjongeren, meent de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Bestuurders willen het liefst daadkrachtig tegen hen optreden als ze overlast veroorzaken. Waar vroeger werd getolereerd, is er nu preventief beleid, lik op stuk en krijgen

hangjongeren oorlogstaal naar hun hoofd. De Raad pleit voor een constructieve aanpak: schoffering en crimineel gedrag moeten zonder meer worden gestraft, maar daarnaast moet er worden geïnvesteerd in wellevendheid van jongeren, omwonenden en professionals. Onderwijs en werkgevers moeten meer verantwoordelijkheid nemen om jongeren een zinvolle plaats in de samenleving te geven. Jongeren moeten niet alleen worden gestraft voor wat ze verkeerd doen, maar hun moet ook perspectief worden geboden.

## Blijken van onwaarheid

**“De bewindslieden vertoonden een tunnelvisie”, concludeerde de Commissie-Dijsselbloem in haar rapport *Tijd voor onderwijs* over het falend onderwijsbeleid van de laatste twintig jaar. Drijfveer voor de beleidsmakers was een politiek wensdenken dat niet door de werkelijkheid mocht worden verstoord. Zij hielden zich doof voor de waarschuwingen van buiten.**

**T**unnelvisie is niet voorbehouden aan de politiek. Ook wetenschap en justitieel onderzoek hebben er regelmatig last van, denk aan de Schiedammerparkmoord en de Puttense moordzaak. Tunnelvisie ontstaat doordat men een idee, een theorie of een ideologie graag waar gemaakt ziet. Wanneer een onderzoeker bij een crimineel onderzoek een verdenking tegen een eventuele dader koestert, neigt hij er gemakkelijk toe deze verdenking waar te maken. Doordat hij zijn onderzoek een bepaalde richting in stuurt, slaat hij onvoldoende acht op andere mogelijkheden. In een tunnel kun je niet zien wat er zich in de wereld daarbuiten afspeelt.

Een goede remedie tegen het gevaar van tunnelvisie biedt de theorie van Karl Popper, een Oostenrijks-Engels filosoof uit de vorige eeuw. De onderzoeker moet volgens hem niet naar bevestiging van zijn verdenking zoeken, maar juist alles uit de kast halen om deze te ontkrachten. In plaats van verificatie moet als toets het falsificatiebeginsel worden toegepast. Mutatis mutandis geldt dit ook voor een wetenschappelijke theorie of een politieke ideologie. Waarheid is volgens Popper geen waarmaking, maar uitzuivering van onwaarheid, altijd op zoek blijken van onwaarheid. Wie in de vijver uitsluitend witte zwanen voorbij ziet zwemen, neigt er gemakkelijk toe de stelling ‘alle zwanen zijn wit’ aan te hangen. Om vervolgens in de wijde omtrek op zoek te gaan naar nog meer witte zwanen om deze theorie bevestigd te zien. Toch kan het waarnemen van slechts één zwarte zwaan de hele theorie onderuit halen. Beter is het daarom op zoek te gaan naar die ene zwarte zwaan. Pas als die nergens wordt gevonden, mag heel voorzichtig worden aangenomen op de goede weg te zijn. Popper stond buitengewoon wantrouwig tegenover iedereen die stelt ergens ‘heilig en definitief van overtuigd’ te zijn.

### Aanhoudende zorg

In artikel 23 van onze grondwet staat: “Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.” In de praktijk is dit de laatste vijftien jaar vaak zó vertaald dat ieder politiek idee hieromtrent aan zijn trekken moest komen, met een rommelig allegaartje tot gevolg. De SGP-afgevaardigde Bas van der Vlies vatte dit beleid eens

voortreffelijk samen. “Geef het CDA het bestaande scholenbestand, de VVD het gymnasium, D66 en Groen Links ook nog wat en de PvdA heeft haar troetelkind: de basisvorming in het voortgezet onderwijs. Het vervelende is dat dit niet allemaal kan en zeker niet tegelijk.” Het idee van een langdurige basisvorming sproot voort uit het gelijkheidsideaal. Hoe kan dit doel beter worden waargemaakt dan door kinderen zo lang mogelijk hetzelfde onderwijs voor te schotelen? Dat dit bij ongelijke aanleg en intelligentie noodzakelijk tot verlaging van het gemiddelde peil leidt, neemt men gemakshalve voor lief.

Inmiddels heeft de PvdA-fractie haar aandeel in de gemaakte fouten erkend. “Bij het realiseren van ons ideaal: gelijke onderwijskansen voor iedereen, is te veel gekozen voor het gelijk behandelen van ongelijke leerlingen.” Dijsselbloem suggereert de oplossing te hebben gevonden. Heel simpel, de overheid gaat over het *wat*, het onderwijsveld over het *hoe*. Onder dit onderwijsveld ressembleren leraren, directies van scholen, koepelorganisaties voor het voortgezet onderwijs, VO-Raad, MBO-Raad, diverse HBO-Raden, managers, te veel om op te noemen. Aan de horizon van de toekomst worden de contouren van een nieuwe onderzoekscommissie al zichtbaar. Dezelfde verdeeldheid als twintig jaar lang de politiek verblindde, doemt immers op. Want de één wil de staartdeling terug in de rekenles, de ander vindt leren omgaan met de zakjapanner voldoende. De geografie vervangen door de tomtom en de geschiedenisles door een bezoek aan het nog op te richten Historisch Museum? Of de inputfinanciering introduceren, zoals columnist Frank Kalfshoven voorstelde? Dat betekent scholen geld geven naar rato van het aantal uitgereikte diploma's. Als we niet oppassen, moet ons grondwetsartikel binnenkort worden gewijzigd in *onderwijs blijft een voortdurend zorgenkind van de regering*.

Noldus

# Emoties en politieke communicatie

**Politiek en emotie horen bij elkaar, volgens sommigen als water en vuur. “Nou moet u niet emotioneel worden”, roepen wanhopige bestuurders soms verwijtend als inwoners zich niet aan de vergaderorde wens te houden. Emoties worden vaak – ten onrechte – gezien als onredelijk.**

**E**moties zijn *hot*, we leven in een emotiecultuur.<sup>1</sup> Dit komt onder meer in onze (massa) media tot uitdrukking. Steeds meer televisieprogramma's richten zich op emoties: *soaps en reality-tv* als Boer zoekt Vrouw, Big Brother, The Fear Factor. Er is een stortvloed aan programma's, waarin de nadruk op gevoel, identiteit en relaties ligt. Traditionelere programma's die zich op misdaad, komedie en drama richten, zijn weliswaar nog onverminderd populair, maar ook die bevatten steeds nadrukkelijker personages, scenario's en *plots* die emotioneel complex worden ingevuld.<sup>2</sup> *Emotie televisie* is een woord dat inmiddels zelfs in de Dikke van Dale is opgenomen als 'benaming voor televisieprogramma's die inspelen op emoties van kijkers door werkelijke mensen in emotionele situaties te tonen'. Tegelijkertijd wordt populaire cultuur steeds belangrijker in het dagelijkse leven. Mensen van na 1960 hebben weinig belangstelling voor klassieke cultuuroppingen en grote belangstelling voor populaire cultuur.<sup>3</sup> Het amusementsaanbod daarvan is met de opkomst van commerciële tv- en radiozenders enorm toegenomen. Verder is ook internet een bijna onuitputtelijke bron van amusement en infotainment.

Politici spelen hier vaak op in. Zij houden *weblogs* bij, waarin zij op vaak zeer persoonlijke wijze verslag van hun wederwaardigheden doen. *Human interest stories* zijn populair: wat maakt de mens achter de politicus mee? Verder zijn steeds meer politici op *Hyves* actief, om een zo groot mogelijk aantal vrienden te maken of in ieder geval die indruk te wekken.<sup>4</sup>

## Politainment

We leven in een toeschouwersdemocratie, waarin politici vooral via massamedia het vertrouwen van kiezers moeten zien te winnen.<sup>5</sup> Dat dwingt hen meer en meer in *onliners* te praten. Niet zozeer de inhoud, maar de mate waarin men erin slaagt aan wat het publiek beweegt en motiveert te appelleren, is van belang. Wolligheid wordt gestraft. “De soundbites die de televisie vereist, dwingen tot een korte heldere boodschap, en dat is prima”, zegt voormalig journaliste Wouke van Scherrenburg.<sup>6</sup>

Politici moeten scoren, in het nieuws komen. Maar ook journalisten moeten dat en vooral ook nieuws maken. De Raad voor het openbaar bestuur sprak zelfs over een wederzijdse gevangenschap van pers en politiek.<sup>7</sup> Journalisten moeten – net als politici – steeds meer met elkaar concurreren om de aandacht van de kijker, lezer of luisteraar. Ze moeten leuker en onderhoudender zijn dan collega's. Wouke van Scherrenburg noemde ter illustratie de kokkelvisserij als een *item* dat geen politicus, maar ook geen journalist in de portefeuille wil omdat er niet mee kan worden gescoord.

Politiek raakt meer en meer met populaire cultuur verweven en wordt *politainment*. Politici zoeken naar nieuwe kanalen om kiezers te bereiken. Minister-president Balkenende liet zich ertoe verleiden bij het luchtige programma RTL-boulevard als gastpresentator op te treden. Politici omringen zich met media-experts, woordvoerders en spindoctors. We zien ook het nieuws van karakter veranderen. Daarin is steeds meer aandacht voor *human interest*. Het SBS-nieuwsprogramma *Hart van Nederland* specialiseert zich in auto-ongelukken, branden, moorden en andere emotie televisie. Moderne versies van het journaal laten altijd een man of vrouw in de straat zijn of haar ongezoeten mening geven om het nieuws zo laagdrempelig en herkenbaar mogelijk te brengen. Zo schuift de klassieke journalistiek op in de richting van *entertainment*. Het resultaat is een kakofonie van emoties, die tot een oppervlakkige vertolking van de politiek leidt. Dat draagt weliswaar bij tot een hoge amusementswaarde, maar niet zozeer aan het vertrouwen in de politiek.

## Emotionele afwegingen

Iedereen die in of rond de politiek actief is, weet dat het spel niet zuiver om zakelijke rationele elementen gaat. Machiavelli stelde al dat wat wordt beweerd, niet altijd gelijk is aan wat wordt bedoeld door mensen die een schijnbaar rationeel betoog opzetten en dat wat wordt bedoeld, vaak niet wordt onthuld. Positiever geformuleerd: politici worden heden ten dage getraind in heldere boodschappen die aansluiten bij emoties. Dat is niets nieuws, Aristoteles ging

[1] Beunders, H., *Publieke tranen: de drijfveren van een emotiecultuur*, Amsterdam: Contact, 2002.

[2] Richards, B., *The emotional deficit in political communication*, in *Political Communication*, 21, 2004, p. 339-352.

[3] Verhoeven, I., De emotionele uitdaging van de politiek, in A. Korsten & P. de Goede *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Den Haag: Elsevier, 2006, p. 163-173.

[4] V.P. van Stipdonk en R. Leeuwenburg, *Politiek en emotie, over de rol van emoties in de lokale politiek*, Den Haag: SGB0, 2007.

[5] Beus, J. de, *Een primaat van politiek*, Amsterdam: Vossiuspers, 2001.

[6] Stipdonk, V.P. van, Laten zien hoe de politiek werkt, Wouke van Scherrenburg, in: *Bestuurswetenschappen*, no. 5, 2007, p. 3-9.

[7] ROB, *Politiek en media*, pleidooi voor een lat-relatie, Den Haag: ROB, 2003.

er duizenden jaren geleden in zijn boek *Rhetorica* al op in.

Aristoteles over het emotioneel bespelen van publiek:

**‘Als dus de angst gepaard gaat met de verwachting dat men een vernielend leed zal ondergaan, is het evident dat iemand die ervan overtuigd is dat hem wel niets zal overkomen geen angst voelt (...) Wie anderzijds grote successen kent en als gelukskind door het leven gaat, denkt dat er hem niets kan overkomen (...) Maar even-**

zien dat dit onderscheid niet houdbaar is. Rationaliteit en emoties hangen sterk samen.<sup>10</sup>

We kunnen bewust rationeel zijn, we zijn het meestal niet. Al denken we vaak het tegendeel, we zijn routinieren. De paradox is dat het rationeel is om niet altijd rationeel te zijn. Het is namelijk rationeel om in veel gedrag routinematig te zijn. Het maken van bewuste rationele afwegingen vergt namelijk veel van onze aandacht, gedachten, energie en tijd. In vertrouwde situaties is het daarom efficiënt automatisch op eerder geleerde routines te vertrouwen. Dezelfde besluitvormingsstrategie als in het verleden kan dan worden gevolgd. In het verleden behaalde successen bieden weliswaar geen garantie, maar vaak wel een redelijke kans op succes in de toekomst. De tijd en inspanning om alle besluiten rationeel en bewust te nemen, zijn groot en vaak overbodig, zeker als hetzelfde besluit steeds opnieuw wordt genomen.<sup>11</sup> Het is ook praktisch niet haalbaar, er komt te veel informatie op ons af om overal bewust over na te denken. Ons onbewuste heeft een verwerkingscapaciteit die ongeveer 200.000 keer zo groot is als die van het bewustzijn.<sup>12</sup> Het grootste deel van ons denken gebeurt dan ook onbewust en wordt door onze emoties gestuurd.

Emotie en ratio staan elkaar niet in de weg, integendeel: emoties ondersteunen het maken van beredeneerde afwegingen.<sup>13</sup> Mensen hebben twee emotiesystemen. Het dispositiesysteem is gericht op zaken die geen expliciete afweging vereisen. Dit systeem stuurt aan op routinematig handelen en het versterken van bestaande opinies (*business as usual*). Het tweede systeem, het surveillancesysteem, vult dit aan. Dat systeem *monitort* continu de omgeving op nieuwe ontwikkelingen die wel expliciete afweging vereisen. Het stuurt daarmee aan op het doorbreken van routine en het inwinnen van nieuwe informatie. Het dispositiesysteem ontlast het bewustzijn van alledaagse zaken en het surveillancesysteem schakelt het bewustzijn in wanneer er iets afwijkends gebeurt. Emoties als angst, woede en bezorgdheid stimuleren het surveillancesysteem om routines te doorbreken en tot beredeneerde overwegingen over te gaan. Kortom: emoties kunnen onze rationaliteit ergens op richten.

Emoties zijn dan ook geen incidenteel opvlammende ‘dingen’ die wij passief ondergaan, maar spelen een fundamentele en constante rol in ons denken, voelen en handelen. Dat maakt rekening houden met emoties in de politieke communicatie ingewikkelder, maar ook interessanter. Com-

## Emotie televisie is een woord dat inmiddels zelfs in de Dikke van Dale is opgenomen

**goed geldt dit voor wie alle mogelijke gruwelen al denkt meegemaakt te hebben en tegenover de toekomst alleen kille onverschilligheid overhoudt, als mensen die al halfdood aan de marteltuigen hangen. Maar voor de angst is het noodzakelijk dat er nog een sprankje hoop op redding overblijft die de aanleiding vormt van die doodstrijd. Een aanwijzing daarvoor is het volgende: de angst brengt mensen ertoe zich te beraden, terwijl niemand zich nog beraadt wanneer de toestand hopeloos is. Bijgevolg moet je, telkens wanneer het wenselijk is dat de toehoorders angst ervaren, hen in die gemoedstoestand brengen door hen het gevoel te geven dat het lijden voor hun deur staat.”<sup>8</sup>**

Emoties zijn altijd al in politieke communicatie aangewend. Het ging dan om eenvoudige platitudes, ronkende taal of sprekende beelden van onschuldige kindjes, menselijke kwetsbaarheid of nationale trots: bewust gemaakt om het hart te raken. Er werd uitgegaan van een beperkte benadering van emotie, als een transparant en afgebakend deel van de mens. Emoties waren een bekend handigheidje dat al dan niet in het spel kon worden gebracht. Emoties spelen echter een veel fundamenteelere en constante rol in ons denken, voelen en handelen.

Er is steeds meer bewijs dat ons brein een emotioneel brein is, geen koele rekenmachine maar een samenspel van associaties, gedachten, herinneringen, gevoelens, beelden en ideeën die met elkaar verbonden zijn geraakt.<sup>9</sup> De mens wordt voor een belangrijk deel door emoties gestuurd. We denken wel dat we een besluit nemen, maar we volgen meestal ons gevoel. Voor sommigen zal dat klinken alsof mensen labiel zijn. Dat komt voort uit de gedachte dat emotie en ratio elkaars tegenhanger zijn. Neurologisch onderzoek laat

[8] Aristoteles, *Rhetorica*, circa 360 v.Chr.

[9] Westen, D., (Stemmen met het hart, in *M – magazine van NRC Handelsblad*, 6 oktober 2007, p.27-39, 2007.

[10] Damasio, A.R., *Ik voel dus ik ben: hoe gevoel en lichaam ons bewustzijn vormen*, Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2001; Marcus, G.E., *The sentimental citizen, Emotion in Democratic Politics*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2002.

[11] MacKuen, M.B. e.a., *The Third Way: the theory of affective intelligence and American Democracy*, unpublished draft, version 2.6, 2007

[12] Dijksterhuis, A., *Het slimme onbewuste, Denken met gevoel*, Amsterdam: Bert Bakker, 2007.

[13] Marcus, G.E. & M.B. MacKuen, *Anxiety, Enthusiasm, and the vote: the emotional underpinnings of learning and involvement during presidential campaigns*, in *The American Political Science Review*, vol.87, no.3, 1993, pp. 672-685.



municatie is voor een belangrijk deel emotie en politieke communicatie is dat al helemaal. Aan politieke alternatieven zitten mensen vast en het publiek is terecht in de emotionele kwaliteiten van de persoon geïnteresseerd: kan ik hem of haar vertrouwen? Politici moeten leren emoties met inhoud te combineren in contact met burgers om geloofwaardig en betrouwbaar over te komen. Een evenwichtige overdracht van emoties kan bijdragen aan een effectievere overdracht van de inhoud van het beleid. Politieke communicatie moet veranderen om aan te sluiten bij het publiek dat in toenemende mate om meer authentieke, speelse en emotioneel complexe vertegenwoordiging en vertegenwoordigers vraagt. Veel mensen beschouwen bewust inspelen op emoties als demagogie, maar het hoeft niet te gaan om angsten of vooroordelen. Er kan net zo goed een beroep worden gedaan op verwachtingen en dromen van mensen, op gevoel van lotsverbondenheid, een gemeenschappelijk streven of op het gevoel dat er misschien iemand is die hun welzijn werkelijk ter harte gaat, iemand die bij machte is dat ten goede te keren. Het komt erop aan om als politicus in alle aspecten van de communicatie uit te dragen waarvoor je staat, daar achter te staan en daar trots op te zijn. Dat lijkt een beetje tegen de Hollandse nuchterheid in te druisen.

### De paradox van de Nationale trots

“Trots zijn op Nederland, het werken met symbolen en rituelen om dat te bevestigen, wordt gezien als iets dat niet past bij de Nederlandse volksaard. Paradoxaal genoeg is het zeer wel denkbaar dat de trend naar het meer publiek uiten van emoties en daarbij horende rituelen – een trend die internationaal is – wordt ingezet voor het markeren van de verbondenheid van nieuwkomers in Nederland. We doen kortweg iets ‘on-Nederlands’ om de verbondenheid van nieuwkomers met Nederland te symboliseren. Denk aan de ceremoniële aandacht voor de inburgeringscursus en voor het moment van naturalisatie.”<sup>14</sup>

Het is echter niet zo dat beredeneerde discussies en standpunten tot irrationele politiek moeten verworden. Het komt erop neer aansluiting te zoeken bij de wortels van politieke betrokkenheid, met onze emotionele reacties op politiek en politici. Ahmed Aboutaleb moest als Amsterdamse wethouder op de gruwelijke moord op Theo van Gogh reageren. De moord leidde eind 2004 tot grote maatschappelijke onrust, waaronder een lawaaidemonstratie op de Dam. Aboutaleb combineerde in een veelgeprezen speech emotie (wal-

ging, woede) met inhoud (waarom heeft de omgeving van Mohammed B. gezweven?). Politieke profilering moet dus zeker niet verworden tot vorm, tot schmink of de juiste lach. De ware aard van politiek is strijd tussen verschillende visies op de publieke zaak, over de wenselijke ontwikkeling van de samenleving.<sup>15</sup>

### Politieke communicatie

Wat kunnen we hiermee in het openbaar bestuur? Het komt aan op het bewust inzetten van emoties om inhoud voor het voetlicht te brengen. Dat vergt een open persoonlijke stijl. De emotionele uitdaging is enerzijds dat een moderne vertolking van de politiek niet meer via een saai

## Communicatie is voor een belangrijk deel emotie en politieke communicatie is dat al helemaal

emotieloos debat kan plaatsvinden en anderzijds dat inhoudelijke argumenten onder een kakofonie van emoties dreigen te worden bedolven. De verleiding om snel een mening over actualiteiten te geven, is groot voor politici met het risico dat zij daardoor hun symbolisch kapitaal kunnen verliezen. Politici zijn voor het vertrouwen sterk afhankelijk van symbolisch kapitaal in emotionele bindingen als prestige, reputatie en respect.<sup>16</sup> Politici die in snelle *ad-hoc*-reacties op actualiteiten meegaan, die meegaan in vormen van *politainment*, lopen het risico dit kapitaal, hun geloofwaardigheid, te verliezen. Communicatie zonder emoties levert echter hetzelfde risico op, omdat zij de behoefte van burgers aan emoties in de politiek negeert en voorbijgaat aan het feit dat emoties de aandacht en de rationaliteit van de burgers kunnen focussen. Een voorbeeld is de manier waarop de ministers Verdonk en Donner over de slachtoffers van de Schipholbrand spraken. Verdonk zei: “Er zijn elf illegale vreemdelingen omgekomen.” De uitspraak van Donner verschilde daar wezenlijk van: “Er zijn elf medemensen omgekomen, die aan onze zorg waren toevertrouwd.” Ze appelleerden aan wezenlijk andere emoties en riepen daarmee een volledig ander beeld op, zowel van de slachtoffers, als van zichzelf.<sup>17</sup> Verdonk dacht als minister en sprak in termen van beleid, Donner dacht en sprak als mens. Eerlijk zijn over falen en teleurstelling is steeds belangrijker in de samenleving, maar nog opmerkelijk zeldzaam onder politici. Jan Pronk,

[14] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007.

[15] Korsten, A., Van vrouwen vragen naar vertrouwen winnen. Leiderschap gevraagd, in: A. Korsten & P. de Goede, *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Den Haag: Elsevier Overheid, 2006, p. 139-162.

[16] Thompson, J.B., *Political Scandal, Power and visibility in the media age*, Cambridge: Polity Press, 2000.

[17] Blom, M., De taal en politiek: een gelukkig huwelijk, column op <http://pvda.nl>, 12 november 2005.

minister voor Ontwikkelingssamenwerking, raakte in 1992 tijdens een overleg met de Kamer over zijn bezoek aan Somalië zo geëmotioneerd dat de tranen over zijn wangen vloeiden. Deze politieke tranen versterkten zijn imago als betrokken bestuurder. Er schuilt kracht in het erkennen van fouten en kwetsbaarheden. Toegeven dat je de mist inging, kan voor politici ook een praktisch voordeel opleveren. Gouverneur Arnold Schwarzenegger gaf persoonlijk falen – intimiderend gedrag in de omgang met vrouwen – direct toe en bood excuses aan. Daardoor ontstond er geen hype en demonteerde hij de potentiële bom nog voor deze in de publiciteit kwam. Eerlijk zijn over falen en teleurstellingen maakt

## Eerlijk zijn over falen en teleurstellingen maakt een politicus als mens herkenbaar

een politicus als mens herkenbaar. Een deel van de aantrekkingskracht van charismatische leiders komt voort uit het feit dat volgelingen een persoonlijke band met hen ervaren. Om dat mogelijk te maken, zijn de leiders nooit honderd procent perfect. Een van de eigenschappen van charismatische leiders is dat zij een ‘subtiel defect’ hebben.<sup>18</sup> Het moet wel gaan om een defect dat voor hun functioneren niet van groot belang is. Fortuyn koketteerde met zijn darkroomervaringen, Kennedy en Clinton hadden vele vriendinnen, Churchill dronk te veel. Het is het foutje dat hen menselijk maakt(e).

Het mag er in het openbaar bestuur best wat persoonlijker en emotioneler aan toe gaan. Je kunt er als politicus heel bewust aan werken door je eigen kern op te zoeken. Kies een beperkt aantal onderwerpen waar je je als bestuurder of politicus voor gaat inzetten. Waar wil je op afgerekend worden? Zorg ervoor dat je onderwerpen kiest die je zelf intrinsiek belangrijk vindt, die je emotioneel raken.<sup>19</sup> Je moet uiteraard weten wat er over die onderwerpen speelt, maar richt de aandacht niet alleen op dossierkennis en verinnerlijk die *issues*. Als je het oprecht belangrijk vindt, kun je trots en (emotionele) betrokkenheid uitstralen, maar blijf daarbij wel authentiek.

Wat je zegt moet je menen, maar het moet ook bij je passen. Wanneer je iets doet of zegt wat niet klopt met je wezenlijke aard, met wat je belangrijk vindt, weet je dat niet alleen met je hoofd, maar ervaar je ook de onrust die de innerlijke tegenstrijdigheid met zich meebrengt.

Dat kan zich in emotionele zin uiten, door bijvoorbeeld schaamte, wroeging of schuld. Dat kan zich zelfs uiten in fysieke zin, in de vorm van stress, buikpijn of hoofdpijn. Als het niet klopt, voelen de luisteraars of toeschouwers dat aan. Soms kunnen ze het zelfs aan je lichaamstaal of fysieke reactie zien.

Het gaat om eenheid van partij(ideologie), persoon, boodschap en stijl. Wouter Bos zei dat hij minister-president wilde worden, maar gedroeg zich er niet naar. Henk Kamp wilde Verdonk en Wilders in ferme taal overtreffen, maar slaagde daar niet in omdat het niet bij zijn persoon en de liberale traditie van zijn partij past. Maxime Verhagen hing in net pak zichtbaar ongemakkelijk onderuit op een loungebank tijdens een *danceparty*. Toen een verbaasde journalist vroeg wat hij daar deed, antwoordde Verhagen: “effe lekker chillen.”

### Emoties en inhoud

De Franse schrijver André Gide schreef ooit: “Een toestand van evenwicht is alleen aantrekkelijk als men op een koord balanceert; als men op de grond zit, is er niets wonderlijks aan”. Het wordt tijd dat politici op het koord gaan staan en de balans tussen emoties en inhoudelijke argumenten proberen te vinden. Pas dan creëren ze meer kansen voor zichzelf om actief het vertrouwen van burgers te genereren.”<sup>20</sup>

Het is de kunst de aandacht te trekken met emoties, en vervolgens met inhoudelijke en emotionele argumenten tot denken aan te zetten. Als er na de emotie geen inhoud volgt, vervliegt de aandacht van de burger en verliest de politicus zijn symbolisch kapitaal. Politieke communicatie met burgers vereist een koppeling van emoties en argumenten die bij de verstrengeling van politiek met de populaire emotiecultuur past. Het komt erop neer dat ook politici voor zichzelf de menselijke maat opzoeken. In de omgang met burgers komt het daarbij aan op empathie en assertiviteit. Empathie is het vermogen je te verplaatsen in de gedachten en gevoelens van de ander en te begrijpen wat hem of haar drijft. Assertiviteit is het vermogen je eigen belangen te verwoorden en ervoor op te komen.<sup>21</sup> Het mag er in het openbaar bestuur best wat persoonlijker en emotioneler aan toegaan. In onze nuchtere Nederlandse bestuurscultuur van schikken en plooiën is het risico dat we te ver doorschieten in een over-emotioneel bestuur klein.

[18] Schiffer, I., *Charisma, A psychoanalytic look at mass society*, New York: Free Press, 1973.

[19] Stipdonk, V.P. van, Vijf misverstanden over het raadswerk, in: *Raadsleden-nieuws*, no. 5, september 2007, p. 3-4.

[20] Verhoeven, I., De emotionele uitdaging van de politiek. De noodzaak voor politici en bestuurders om via ‘emotioneel werk’ actief het vertrouwen van burgers te genereren, in: Korsten, A. & P. de Goede (red.), *Vertrouwen in het openbaar bestuur*, Den Haag: ROB, 2006.

[21] Brennkmeijer, A.F.M., Onderhandelen, in A.F.M. Brennkmeijer (red.) *Handboek mediation*, Den Haag: Sdu, 2005, p. 63-85.

## Steenwijk bedreigd?

**Op 15 oktober 1962 nam een Amerikaans spionagevliegtuig foto's van de bouw van Russische raketinstallaties op Cuba. In het Witte Huis werd geschokt gereageerd: op maar een paar honderd kilometer van het Amerikaanse vasteland zouden offensieve nucleaire raketten worden geplaatst. Een week later, op 22 oktober 1962, lichtte president John Kennedy het Amerikaanse volk over de raketinstallaties in. "The purpose of these bases can be none other than to provide a nuclear strike capability against the Western hemisphere."**

**D**e Amerikaanse president kondigde een blokkade rond Cuba af, waardoor Russische schepen met hun raketten het eiland niet konden bereiken. Verder meldde hij dat de Amerikaanse strijdkrachten in staat van paraatheid waren gebracht. "I have directed the Armed Forces to prepare for eventualities." De wereld hield zijn adem in.

### Nervuus

In de loop van 23 en 24 oktober 1962 werd de ernst van de crisis ook in Nederland duidelijk. Overal zat de bevolking aan radio en televisie gekluisterd in afwachting van het laatste nieuws. Zo ook in Steenwijk, waar college en gemeenteraadsleden zich na de raadsvergadering in restaurant *De Gouden Engel* hadden verzameld om gespannen het nieuws te volgen. Vooral de jonge burgemeester Dingemans Wierts was bijzonder nerveus. Volgens ooggetuigen zei hij tegen de aanwezige raadsleden die hem probeerden te kalmeren: "Jullie denken te lichtvaardig [...] dat wordt een ramp. Dit gaat het helemaal mis."

Toen iedereen het restaurant had verlaten, dachten de raadsleden dat ze de burgemeester tot bedaren hadden gebracht. Dingemans Wierts spoedde zich echter direct naar het stadhuis om maatregelen tegen een mogelijke *fall-out* te nemen. Hij gaf orders om het stadhuis te beveiligen, zodat de kelder van de monumentale *Jugendstilvilla* bij een communistische aanval het gemeentebestuur en de Bescherming Bevolking kon-

Burgemeester A.G.A. Dingemans Wierts van de gemeente Steenwijk (1961-1968).



Iedere gemeente kent wel een opmerkelijke gebeurtenis die niet tot de gangbare bestuurlijke praktijk behoort en waar geen college over is gevallen, maar die wel spotternij of afkeuring heeft uitgelokt. Ongewone praktijken kleuren het openbaar bestuur. Dit keer de barricadering van het stadhuis in Steenwijk door de dreiging van een communistische atoomaanval.



In 1968 werd de wal van aarde en zand rond het stadhuis weer afgegraven; het gevaar van een nucleaire aanval was geweken.

den huisvesten. Tot diep in de nacht reden vrachtwagens af en aan.

Het *Steenwijker Dagblad* berichtte de volgende dag, dat "rond het Steenwijker gemeentehuis een tot aan de vensters reikende wal van zand en aarde [is] aangebracht." De reacties van de Steenwijkers liepen uiteen. De één zei: "Hij is gek", terwijl een ander vond: "Deze maatregelen zijn hard nodig." Diezelfde dag werd op aandringen van de burgemeester een circulaire uitgegeven, waarin Steenwijkers werd gemeld dat er "thans beslist geen enkele reden [is] om in paniek te raken." Wel adviseerde de burgemeester de bevolking een voedselvoorraad voor één week in huis te hebben, een oproep waaraan de Steenwijkers massaal gehoor gaven, want binnen de kortste tijd waren de meeste kruideniers uitverkocht.

### Voorbarig

Op 28 oktober 1962 keerden de Russische schepen om, de Cuba-crisis was ten einde, het gevaar was ook voor Steenwijk geweken en de burgervaderlijke actie was voorbarig gebleken. Toch was de paniek van de burgemeester niet geheel ongegrond, want vlakbij Steenwijk lag een Amerikaanse basis die als geheime opslagplaats voor nucleaire wapens diende. De zandwal rond het stadhuis werd pas zes jaar later, in 1968, afgegraven, tien maanden na het vertrek van burgemeester Dingemans Wierts.



Herman Prast,  
Steven Steenbruggen &  
Luc Willekens (red.),  
*Raadhuisen. Een plandocumentatie*, Amsterdam:  
Sun 2007, ISBN 978 90  
8506 414 5

## Raadhuisen van de 20e eeuw

De behoefte aan een raadhuis, een voor dat doel gebouwd bestuurscentrum, ontstond in het Noord-Italië van de Middeleeuwen. In steden als Como, Venetië en Siena waren leidden handel en nijverheid tot autonome burgermacht. De eerste raadhuisen waren dan ook handelsbeurs, bestuurszetel en gerechtshof tegelijk. Een vergelijkbare ontwikkeling deed zich in de Hanzesteden voor en in Vlaanderen en – wat later – in de Noordelijke Nederlanden. Na verloop van tijd verloor het raadhuis zijn handelsfunctie aan onder meer de gildenhuisen. De rechtspraak zocht pas vanaf de achttiende eeuw een eigen behuizing. In Van Campens Amsterdamse stadhuis (1648, nu Paleis op de Dam) waren bestuur en rechtspraak nog onder één dak gevestigd.

Toen de industriële revolutie grote urbanisatie meebracht, groeiden de bestuurstaken en aantallen ambtenaren en verzezen alom grotere, imposantere raadhuisen. In Nederland verschoof vanaf ongeveer 1850 de betekenis en daarmee de inrichting van het raadhuis. Gekozen gemeenteraden moesten openbaar vergaderen, de voor iedereen toegankelijke raadzaal werd hoofdzaak. Een eerste herindelingsgolf rond 1920 leidde tot de bouw van veel nieuwe gemeentehuizen. Na de Tweede Wereldoorlog – eerst de wederopbouw, toen de democratiseringsbeweging van jaren '60 – week het ceremoniële karakter van het raadhuis veelal voor sobere loket- en dienstenfuncties in neutrale kantoorgebouwen. De herindelingsgolf van de jaren '80, met schaalvergroting en krimpende budgetten, noopte tot privaat-publieke samenwerking. Raadhuisen werden gerealiseerd als onderdeel van een

complex met diverse commerciële of woonfuncties, men greep in feite terug naar het multifunctionele stadhuis van de Middeleeuwen.

Na een ontwikkelingsschets, waarvan het voorgaande een samenvatting is, volgt in dit boek de eigenlijke plandocumentatie. Van zestien twintigste-eeuwse raadhuisen – negen uit Nederland, zeven van elders – wordt een vrij beknopte beschrijving gegeven, met plattegronden, doorsneden, gevelaanzichten en foto's. De plannen zijn chronologisch gerangschikt. Ik beperk mij tot de Nederlandse voorbeelden. Dudoks – in mijn ogen adembenemend mooie – *Hilversumse raadhuis* uit 1924, dat ook het omslag siert, wordt gevolgd door het raadhuis(je) dat de toenmalige gemeente Usquert (1700 inwoners) in 1928 liet bouwen door niemand minder dan Berlage. Opmerkelijk: toen de toren uit de steigers kwam vond Berlage hem te laag; hij liet er voor zijn eigen rekening een stuk op zetten. Ook opmerkelijk: de plattegrond toont kamers voor de burgemeester en de veldwachter, maar de wethouders moesten blijkbaar thuis werken.

Vervolgens het historiserende raadhuis van *Waalwijk* (Kropholler, 1931), het koele stadskantoor van Veenendaal (Van Emden, 1950), het 'egalitaire' gemeentehuis van Ter Aar (Van Stigt, 1965), het piramidale stadhuis van *Terneuzen* (Van den Broek & Bakema, 1963), het stadhuis-annex-theater van *IJsselstein* (Van Berkel, 1996), het *Utrechtse stadhuis*, integratie en herinrichting van een groep historische gebouwen (Miralles, 1997) en het nadrukkelijk als spectaculair bedoelde stadhuis van *Alphen aan den Rijn* (Van Egeraat, 1997).

De plandocumentaties zijn primair voor Delftse bouwkundestudenten bedoeld. Waarschijnlijk is gestreefd naar een lage prijs voor dit leerboek, want de zwart-wit foto's zijn helaas nogal vaal uitgevallen. Niettemin een interessant lees- en kijkboek.

*Peter van Oosten de Boer,*  
*oud-hoofdredacteur Openbaar bestuur*



H.B. Wiardi Beckmann, *En die twee jongens zijn wij. Brieven aan M. van der Goes van Naters*. Amsterdam: Mets & Schilt / Wiardi Beckman Stichting 2007, ISBN 978 90 5330 549 2

## Brieven uit vriendschap

De vonken springen ervan af in de brieven die Herman Wiardi Beckman aan zijn drie jaar oudere vriend Martinus van der Goes van Naters schreef. Hij schreef ze tussen zijn 16e en 31e levensjaar en ze getuigen van een uiterst intelligent, evenwichtig en zelfverzekerd mens. Jammer genoeg zijn de brieven van Van der Goes niet bewaard. Wel is duidelijk dat de vriendschap niet altijd van een leien dakje ging en dat Van der Goes ook Wiardi de vitriolen van zijn toorn niet spaarde.

De lezer van de brieven komt er niet achter wat de basis van de hechte vriendschap was. Bewondering voor Van der Goes heeft er zeker toe bijgedragen, maar toch was hij voor Wiardi niet een rolmodel. Daarvoor was de gelovige socialist te onafhankelijk tegenover zijn agnostische vriend. Tegenover het dwingende in het karakter van Van der Goes staat de wat afstandelijke, zelfstandige en nuchtere Wiardi. Wat zij delen is hun enthousiasme voor maatschappelijke vraagstukken, voor de socialistische beweging en voor de SDAP. Dat is de rode draad in de brieven. Daarnaast schrijft Wiardi over de alledaagse beslommeringen van een opgroeiende jongeman die gaat studeren, een partner vindt en een boeiende werkring vindt. Door zijn taak als assistent van Troelstra bij het schrijven van diens memoires geeft hij mooie kijkjes in de keuken van de oudere garde van de SDAP die blijkbaar zeer bezorgd was over wat hij over zijn 'vergissing' van 1918 zou schrijven. Mensen uit zijn omgeving waren bang en probeerden Wiardi, toen hij na de dood van Troelstra de memoires voltooide, te beïnvloeden.

De brieven vormen geen substantiële bron voor de geschiedenis van de sociaal-democratie in de jaren 1920-1930; daarvoor waren Wiardi en zijn vriend Van der Goes nog te weinig prominent. Zij werpen vooral



een blik op de persoon Wiarda en zijn vriendschap met Van der Goes. Wiarda ontwikkelt zich van een zeer intellectualistisch gymnasiast tot een man die al snel in staat is tot een goede en scherpe analyse, een onafhankelijk oordeel en zich niet laat overdonderen door de flamboyante en dominante van der Goes. Dat blijkt het duidelijkst als Van der Goes niet voor de eerste keer Wiarda schrijft dat zijn levens- en zienswijze niet goed was, omdat hij afweek van de zijne. Alleen een erkenning van de gelijkwaardigheid van Wiarda's opvattingen zou bespreking van de verschillen mogelijk maken. Het moet voor de beide vrienden een zegen zijn geweest, dat dit ook werkelijk kon.

Prof. dr. Albert E. Kersten



Dirk van Harten & Martijn van der Kooij, *Lui, links en lak aan de burger. Vooroordelen over ambtenaren*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, ISBN 978 90 1304899 5

## Oordelen en vooroordelen over ambtenaren

In 1980 startte het weekblad *Binnenlands Bestuur* meteen met gratis verzending – controlled circulation – aan een brede doelgroep van ambtenaren en bestuurders. Met veel vallen en opstaan heeft het weekblad zich tot een nieuwsorgaan en *opinionleader* in overheidsland ontwikkeld, nu eens met onthullende verhalen over ‘vallende bestuurders’, dan weer met geruchtmakende interviews. Daartussendoor zat en zit ook veel gortdroge kost, al dan niet gepresenteerd als thema, als extra of als dossier, met als gemeenschappelijk kenmerk dat er meestal niet doorheen te komen valt. Maar dat is niet erg, want een goed Groninger gezegde leert ons niet voor niets ‘t Is ja vergeefs, dus nait soezen’ (‘t Is immers voor niks, dus niet zeuren.) Inmiddels ben ik een paar jaar burgemeester van een middelgrote Friese gemeente met ongeveer 55.000 inwoners

en weet ik dat je, om een gemeente een beetje redelijk te laten functioneren, medewerkers nodig hebt, ambtenaren dus. Dat zijn, anders dan wel eens wordt gesuggereerd, meestal hardwerkende mensen. Mijn gemeente kent ruim vierhonderd formatieplaatsen, waarvan een kleine helft in de buitendienst, mensen die onze gemeente schoon en netjes houden, het huisvuil inzamelen en vervoeren. Doorgaans dus niet de types die als ‘ambtenaar’ worden bestempeld. Maar ze zijn het wel.

*Binnenlands Bestuur* presenteerde eind vorig jaar een bundel met ruim veertig indrukken over ‘de ambtenaar’. Niet dat deze als zodanig bestaat, wat echter niet wegneemt dat er toch heel wat generalisaties over gespuid kunnen worden. Oordelen en vooroordelen van uiteenlopende ‘deskundigen’, variërend van ombudsman Alex Brenninkmeijer via de nieuwe Haagse burgervader Jozias van Aartsen en zijn Groningse collega Jacques Wallage, tot onze nationale *happy hooker* Xaviera Hollander, opgetekend door medewerkers Dirk van Harten en Martijn van der Kooij. Het geheel wordt ingeleid door Gerard van Westerloo, die nooit te beroerd is ergens zijn licht over te laten schijnen, zeker niet als hij weer eens een falend onderdeel van de overheidsbureaucratie aan de kaak kan stellen.

Het waarom van dit boekje wordt nergens duidelijk gemaakt. Een verantwoording ontbreekt, een uitleiding eveneens. Zo blijft het gissen of het boekje ter lering dient of tot vermaak of dat het zomaar en dus zonder reden is verschenen. Het boekje verzamelt willekeurige indrukken, met als gemeenschappelijk kenmerk dat er veel op ‘de ambtenaar’ valt aan te merken. Tegelijkertijd wordt duidelijk gemaakt dat ‘de ambtenaar’ als prototype niet bestaat. Lastig dus. Overheidsdienaren die iets doen waar we echt wat aan hebben, worden minder gewaardeerd en slechter beloond dan de ambtelijke praatjesmakers, aldus Gerard van Westerloo. Verder kunnen we vernemen dat vooral leidinggevend binnen het ambtelijk apparaat niet kostenbewust zijn, dat er zo’n 1700 spookambtenaren zijn die wel betaald worden maar nergens te vinden zijn. De hogere functies worden vooral door mannen bezet, veelal van middelba-

re leeftijd en vrijwel altijd autochtoon. Ook kunnen ambtenaren niet schrijven, zijn ze niet in beweging te krijgen en zo nog wat meer. Al met al weinig origineel.

Het verdriet burgemeester Hubert Bruls van Venlo dat zo weinig ambtenaren er nog netjes uit willen zien. Zelf gaat hij altijd strak in het pak en laat hij zich alleen tutoyeren door zijn naaste medewerkers. De vertegenwoordiging van het openbaar bestuur behoort er volgens hem onberispelijk bij te lopen. Het is maar hoe je het bekijkt. Mijn ervaring is dat een informele, lossere houding van bestuurders en ambtenaren bij veel burgers goed overkomt. Het verkleint de afstand en vergroot de toegankelijkheid. Zolang je maar serieus bent en niet op de ‘popi-jopi’-toer gaat. Ik merk er niets van dat ik aan gezag inboet wanneer ik – wat vaak gebeurt – zonder knellende stropdas door het bestuurlijke leven ga. Evenmin wordt mijn functioneren nadelig beïnvloed doordat velen binnen en buiten het gemeentehuis mij bij mijn naam noemen. Deze naam – Bert – is al mijn leven lang dezelfde en ik zag geen aanleiding deze te veranderen in ‘burgemeester’ toen ik mijn huidige functie ging vervullen. Als je jezelf blijft, krijg je minder snel last van bestuurlijke kramp.

Maar toegegeven, op sommige momenten pas ook ik me aan, zoals bij het voorzitten van de gemeenteraad, het uitreiken van onderscheidingen en de ontvangst van Sinterklaas. Dan gaat zelfs bij mij de stropdas voor en de ketting om. Al is het in het laatste geval alleen maar, omdat kinderen anders niet geloven dat naast de echte Sinterklaas ook de echte burgemeester loopt.

Van het boekje van Van Harten & Van der Kooij kunnen we leren dat de vergadercultuur bij gemeenten nog erger is dan bij de rijksoverheid, waar men in mijn beleving altijd ‘in overleg’ lijkt te zijn. Vergaderen is gerelateerd aan status: hoe meer je vergadert, hoe belangrijker je bent. Dit geldt ook voor het vaste overleg met het gemeentebestuur. Toen ik burgemeester werd, merkte ik dat een groot deel van mijn agenda werd gevuld met wekelijkse afspraken met politie, brandweer, een keur van topambtenaren en de voorlichter. Na korte tijd heb ik deze afspraken geschrapt. Het bleek – uitgezonderd het

periodieke overleg met de politiechef – onnodig op deze manier je agenda en je tijd te vullen. Elk overleg was minstens voor de helft een herhaling van het vorige. Als men mij nodig heeft, kan men mij mailen, aanspreken, bellen of binnenvallen. Een afspraak met de secretaresse is meestal niet nodig, mijn gsm-nummer is bij iedereen bekend. En wat blijkt...het werkt. Er was even een lichte cultuurschok, maar inmiddels weet men niet beter. Slechts een enkeling denkt met weemoed terug aan het vaste wekelijkse gesprek met 'burgemeester', inderdaad, doorgaans zonder lidwoord.

Onze nationale ombudsman Alex Breninkmeijer vertelt in het boekje dat ambtenaren er een handje van hebben brieven niet te beantwoorden. Wanneer ze dat wel doen, is hun taalgebruik doorgaans erbarmelijk, aldus Jan Renkema, die in het dagelijks leven hoogleraar tekstkwaliteit is. Waar je al niet professor in kunt zijn. Er wordt herinnerd aan de Informatie BeheerGroep, die ooit binnengekomen brieven weggooide omdat ze er daar niet doorheen kwamen. Mij valt op dat aan mij persoonlijk gerichte brieven wel eens een paar dagen in het apparaat blijven hangen. Het irriteert me en ik snap het ook niet, maar het schijnt zo te horen. Als burgemeester word je altijd beschermd en afgedekt door je ambtenaren, ook wanneer je dat eigenlijk helemaal niet wilt.

Is er dan niks leuks over ambtenaren te melden? Zeker wel. Bestuurskundige Jouke de Vries stelt nog eens vast dat de ambtenaar professioneel is en buitengewoon loyaal aan zijn politieke bazen. Ik zou er aan willen toevoegen dat de ambtenaar ook niet het lef moet hebben om anders te willen zijn. Dan is daar het gat van de deur, hoewel dit qua rechtspositie niet altijd even eenvoudig is te realiseren. Wanneer een ambtenaar het niet meer aankan, kan er altijd nog een externe deskundige worden ingehuurd. Niet zelden een vriendje en bijna altijd een ex-ambtenaar die nu meer geld krijgt voor hetzelfde werk dat hij voorheen deed. Trouwens, ook ambtenaren klussen er nog wel eens bij. In enkele gevallen leidt dit zelfs tot fraude en corruptie, waardoor zelfs gehele ambtelijke afdelingen werden lamgelegd. NRC Handelsblad-journalist Jos Verlaan

heeft er al enige boeken en talloze artikelen over volgeschreven. Elke generalisatie is er eentje te veel. Xander den Uyl, secretaris van de ambtenarenbond AbvaKabo en inderdaad de zoon van, wijst erop dat Nederland ongeveer vierduizend overheidslichamen telt, variërend van ministeries tot kleine gemeenten en van universiteiten tot dorpsscholen. Het beeld van de overheid als monoliet klopt dus niet. Wat de ambtenaar zich echt moet aantrekken, is dat hij niet sexy zou zijn, aldus ervaringsdeskundige Xaviera Hollander. Ze werken doorgaans ook binnen een weinig zinnenprikkende omgeving. Ambtenaren zijn eerder voyeurs dan actievelingen. Het gebrek aan seksuele uitstraling heeft ongetwijfeld met de aard van het werk te maken. Een ambtenaar smeert je immers niets aan, maar wil iets van. Aldus nog steeds onze *happy hooker*. Leuk om te weten, maar we zouden het niet gemist hebben. En daarmee is het boekje van Van Harten & Van der Kooij treffend getypeerd.

Bert Middel, burgemeester van Smallerland



PL. Meurs e.a., *Werken aan behoorlijkheid, De Nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom 2007, ISBN 978 90 5454 920 8

## Meer eigen initiatief

In deze bundel die ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Nationale ombudsman verscheen, worden in achttien bijdragen het ambt en het functioneren van de Nationale ombudsman onder de loep genomen. Twee vragen staan centraal: hoe kan de Nationale ombudsman de burger beter bedienen en hoe kan de kwaliteit van de overheid worden verhoogd?

De bijdrage van Hertogh roept de vraag op of de Nationale ombudsman wel alle klachten onder ogen krijgt. De hoofdmoot van de klagers bestaat namelijk uit hoog opgeleide mannen. Dit heet het Matteus-effect:

hogere sociaal-economische groepen worden door de ombudsman beter bereikt dan lagere. Voor een groot deel van de burgers is de overheid kennelijk een ondoordringbare bureaucratie, waar het moeilijk is binnen te komen wanneer er zaken mis (dreigen te) gaan.

Door de toepassing van nieuwe technologieën lijkt dit niet beter te worden. Een voorbeeld hiervan zijn de problemen die zich bij de Belastingdienst voordeden, onder meer door tekort schietende ict-systemen. Prins merkt in haar bijdrage op dat ict de burger steeds beter controleerbaar maakt, terwijl dezelfde ict de overheid voor de burger steeds ongrijpbaarder maakt. Voor burgers echt belangrijke informatie blijft in de systemen van de overheid verscholen. Voor de ombudsman betekent dit dat deze zijn aandacht ook zal moeten richten op overheidsystemen en dat de behoorlijkheidscriteria ook toegepast zouden moeten worden op de keuze voor, de inrichting van en toegang tot elektronische systemen.

In de bijdrage van Euwema e.a. wordt het veel gebruikte middel van de interventie besproken. Een interventie houdt in dat voor een klacht een concrete oplossing wordt gezocht. De burger die met een interventie is geholpen, is meer tevreden over de Nationale ombudsman dan de burger wiens klacht in een rapport resulteerde. Bij grote hoeveelheden klachten bestaat echter het risico dat aan assertieve burgers die de ombudsman weten te vinden, voorrang wordt verleend boven hen die geen klacht indienen. In combinatie met het Matteus-effect roept dit rechtsongelijkheid op. Ook is het maar de vraag of de interventie bijdraagt aan meer behoorlijk bestuur. Om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren, zien de onderzoekers meer kansen in het aankaarten van structurele problemen op politiek niveau, bijvoorbeeld door het instellen van onderzoek uit eigen beweging door de Nationale ombudsman. Uit de bijdragen in dit boek blijkt dat de Nationale ombudsman een waardevolle aanvulling op het Nederlandse openbaar bestuur is, zij het dat hij meer onderzoek op eigen initiatief moet verrichten om ook andere groepen burgers te bereiken.

A.M. Klingenberg, Rijksuniversiteit Groningen

# De programmaminister: een verwarrende figuur

**Ministers zonder portefeuille hebben in ons politieke stelsel tot dusver nooit een onomstreden status verworven. In vrijwel alle verschijningsvormen (behalve de zogeheten Ministers van Staat, die in die hoedanigheid slechts een eretitel dragen) worstelt dit type minister met het weinig vleierende imago van politieke en staatsrechtelijke randfiguur. De jongste kwalificatie is ‘minister voor Spek en Bonen’.**

**H**et kabinet-Balkenende IV heeft drie ministers zonder portefeuille. Naast de welhaast eeuwig geïnstitutionaliseerde minister voor Ontwikkelings-samenwerking hebben we nu een minister voor Jeugd en Gezin (vice-premier Rouvoet, ChristenUnie) en een minister voor Wonen, Wijken en Integratie (Vogelaar, PvdA). In de *Staatsalmanak* staan ze netjes in een aparte categorie vermeld met de correcte aanduiding ‘voor’ in hun titel en met het ministerie waar ze zijn ondergebracht: Buitenlandse Zaken, Volksgezondheid Welzijn en Sport en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

In afwijking van eerdere kabinetten is nu wel gepoogd tot een zekere *upgrading* van de minister zonder portefeuille te komen. De ‘nieuwe’ ministers zonder portefeuille op VWS en VROM laten zich als programmaminister aanduiden. Onmiskenbaar moet dat worden gezien als een signaal dat de positie van deze twee ministers zonder portefeuille een andere, dat wil zeggen sterkere, is dan tot dusver het geval was. Vooral vice-premier Rouvoet heeft bij herhaling in de media en ook in de Kamers laten weten dat hij als programmaminister een eigen programmaministerie beheert met een eigen begroting en eigen ambtenaren en daarvoor een exclusieve verantwoordelijkheid draagt. De daarmee gewekte suggestie is dat het verschil met ‘gewone’ ministers te verwaarlozen is. De vraag rijst of deze politieke positionering strookt met de geldende staatsrechtelijke regels.

## Staatsrechtelijke positie

Een minister zonder portefeuille is volgens geldend staatsrecht een minister die niet aan het hoofd staat van een ministerie. Ook in de landen om ons heen is het niet-departementale karakter van ministers zonder portefeuille het belangrijkste kenmerk. In Engeland, met een op het stelsel van Cabinet Government gebaseerd regeringssysteem, kent verschillende typen Minister without Portfolio. Ambten als de Lord Privy Seal, de Lord President of the Council en tot voor kort de Lord Chancellor worden veelal bezet door vooraanstaande politici met belangrijke kabi-

netsfuncties (zoals Leader of the House). Andere niet-departementale ambten hebben een zwakker profiel. In de Duitse Bondsrepubliek, met een op Kanzlerprinzip, Ressortprinzip en Kollegialprinzip gebaseerd regeringssysteem, komen de Minister ohne Geschäftsbereich, de Minister für besondere Aufgaben en de Kanzleramtsminister voor. Aangezien deze ministers slechts door een van de drie structuurprincipes worden bestreken (*Kollegialprinzip*) en zich slechts met een *Sonderauftrag* bezighouden, is hun positie tot dusver weinig substantieel gebleken.<sup>1</sup>

Vice-premier Rouvoet heeft bij herhaling laten weten dat hij als programmaminister een eigen programmaministerie beheert

Artikel 44 lid 2 van onze Grondwet duidt ministers zonder portefeuille helder aan als ministers die niet met de leiding van een ministerie zijn belast, terwijl het eerste lid even helder spreekt over ministeries die onder leiding staan van een minister. De minister zonder portefeuille werd bij de grondwetsherziening van 1938 ingevoerd. Het eerste motief was de behoefte deze figuur aan te wenden ter ontlasting van de minister-president, die zijn functie met een ‘gewoon’ ministerschap combineerde. Dat streven bleek nog voor de inwerkingtreding van de aangepaste Grondwet achterhaald door de instelling (1937) van het ministerie van Algemene Zaken. Het tweede motief was in bewogen en ernstige tijden (destijds de economische crisis en oorlogsdreiging) de mogelijkheid te hebben vooraanstaande bewindslieden van afwijken-de politieke richting in het kabinet op te nemen. Als dan zou men langs die weg een nationaal kabinet kunnen vormen.

In de kern vloeit uit het niet-departementale karakter voort dat de minister zonder portefeuille – in tegenstelling tot de departementshoofden – formeel niet over zelfstandige beheersbevoegdheden in bud-

[1] J.W.M. Engels, *De Minister zonder Portefeuille*, diss. Groningen, 1987, p. 177 e.v.



Ella Vogelaar (PvdA) is minister voor Wonen, Wijken en Integratie.

gettaire en personele zin beschikt. Het beheer over de begroting en de ambtelijke dienst behoort exclusief tot de bevoegdheidssfeer van de minister die met de leiding van het ministerie is belast.

Voor het overige is de staatsrechtelijke positie van de minister zonder portefeuille in formeel opzicht gelijk aan die van de overige ministers. Hij maakt samen met de Koning deel uit van de regering, is net als alle andere ministers lid van de ministerraad en draagt daarvoor, naast verantwoordelijkheid voor het toebedeelde beleidsterrein, politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Daarmee stijgt het ambt van minister zonder portefeuille in staatsrechtelijke zin uit boven dat van staatssecretaris, die blijkens artikel 46 Grondwet ten opzichte van de minister, die aan het

wikkelingssamenwerking. De vormgeving van dit ambt was richtinggevend voor latere toepassingen voor Wetenschapsbeleid, Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en Vreemdelingenbeleid en Integratie. Sindsdien krijgen ministers zonder portefeuille veelal een gecombineerde executieve en coördinerende taak en heeft hun positie een bijzondere interdepartementale dimensie. In de praktijk blijkt, afhankelijk van de aard en omvang van het takenpakket, dat feitelijk een deel van de formeel-exclusieve beheersbevoegdheden van het departementshoofd wordt overgedragen aan of op zijn minst gedeeld met de inwonende minister zonder portefeuille. Zo oefent de minister zonder portefeuille in de regel de politieke leiding uit over het aan zijn taak verbonden directoraat-generaal en mede-ondertekent hij de departementale begroting. Daarmee wordt in de eerste plaats uitdrukking gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister zonder portefeuille voor zijn taken en bevoegdheden binnen het departementale beleidsveld. In de tweede plaats bevestigt deze praktijk tegelijkertijd het op grond van het ressort-principe ontbreken van in formeel opzicht zelfstandige budgettaire en personele bevoegdheden. De departementale minister is met andere woorden formeel eindverantwoordelijke voor de begroting en daarmee voor de personele en financiële middelen die de inwonende minister ter beschikking staan.

Het kernprobleem in de staatsrechtelijke positie van de minister zonder portefeuille is de intern-departementale verhouding met de minister, die hoofd van het ministerie is waar de minister zonder portefeuille is gestationeerd. Hier manifesteert zich immers een spanning tussen de door constitutionele beginselen van homogeniteit en collegialiteit bepaalde gelijkwaardigheid van ministers enerzijds en het grondwettelijke beginsel van de eenhoofdige leiding van een ministerie anderzijds. Nu er geen instruerende bevoegdheid voor het departementshoofd ten opzichte van de minister zonder portefeuille bestaat, liggen onderlinge politieke meningsverschillen formeel ter beslissing aan de ministerraad. Deze intern-departementale relatie bevat overigens ook een bestuurspsychologische component. De samenwerking tussen de ministers hangt deels met hun politieke en bestuurlijke stijl samen, maar ook met hun persoonlijke karakter.

Een tweede complicatie is dat de veelal coördinerende aard van de bevoegdheden van een minister zonder portefeuille niet gepaard gaan en staatsrechtelijk ook niet gepaard kunnen gaan met doorzettingsmacht in de richting van collega-ministers. Ook formeel vastgelegde competentieregelingen bewegen zich binnen de band van minimaal verplicht overleg en maximaal een primaire verantwoordelijkheid.<sup>2</sup>

## Ingeval van Kamerverkiezingen of een kabinetscrisis stellen ministers zonder portefeuille hun ambt ter beschikking

hoofd staat van het ministerie waar hij werkzaam is, in een formele ondergeschiktheidsrelatie werkzaam is en geen lid is van ministerraad en regering.

Een minister zonder portefeuille vervult wel degelijk een bepaalde taak, maar ressorteert daarmee vervolgens tevens onder het ministerie waaraan dat beleidsterrein is toegedeeld. Anders dan de aan een staatssecretaris toebedeelde taak, waarvoor het departementshoofd op basis van de Grondwet 'onverminderd' verantwoordelijk blijft, draagt de minister zonder portefeuille een exclusieve politieke verantwoordelijkheid voor de uitoefening van zijn taak en de daaraan verbonden bevoegdheden. Gewoonlijk komt deze opdracht tot uitdrukking in de titel die ministers zonder portefeuille dragen: minister *voor*, terwijl departementale ministers formeel worden aangeduid als minister *van*. Ingeval van Kamerverkiezingen of van een kabinetscrisis stellen zij ook niet hun portefeuille, maar hun ambt ter beschikking.

### Feitelijke positie

Sinds 1945 zijn vrij regelmatig ministers zonder portefeuille benoemd. In de Londense periode telden de kabinetten drie ministers zonder portefeuille. Tussen 1945 en 1956 traden acht dergelijke ministers aan. Van enige systematiek in benoemingsgronden, taken en positie bleek nauwelijks. Zij waren een alternatief voor de in 1948 ingevoerde staatssecretaris en werden aan bepaalde personen of politieke problemen van voorbijgaande aard 'opgehangen'.

Vanaf 1965 is er een min of meer gesystematiseerde toepassing. Dat blijkt vooral uit de sinds 1965 structureel toegepaste figuur van de minister voor Ont-

[2] J.W.M. Engels & N.J. Schrijver, Ontwikkelingssamenwerking en kabinetsformatie 1986, Proeve van een competentieregeling, *Internationale Spectator*, 1986, nr. 6, p. 388-393.



Welke institutionele figuren men ook bedenkt, uiteindelijk zijn het meestal schijnbevoegdheden die vooral een conflictregulerende functie hebben. Sterker nog, pogingen om in coördinerende bevoegdheden een zekere afdwingbaarheid in te bouwen, werken in de praktijk contraproductief. De vrijblijvendheid van het formeel zwakke afstemmende vermogen van ministers zonder portefeuille kan met andere woorden slechts met politiek gezag en bestuurlijke intelligentie worden gecompenseerd.

### Het programmaministerie

In hoeverre is met de introductie van het verschijnsel programmaministerie een nieuwe staatsrechtelijke variant op de minister zonder portefeuille ontstaan? Om dat in beeld te krijgen kijken we bij wijze van *casestudy* naar het programmaministerie Jeugd en Gezin. Deze figuur lijkt aan een wonderlijke paradox onderhevig te zijn.

Naar de vorm is de minister voor Jeugd en Gezin een minister zonder portefeuille, dat wil zeggen een minister die niet aan het hoofd van een ministerie staat. Naar de inhoud ontwikkelt hij met de term *programmaministerie* ambities, die de suggestie van een zelfstandig ministerie wekken. In interviews is deze ambitie waarneembaar, waar de minister stelt dat hij in de kabinetsformatie zelfstandige begrotingsbevoegdheden heeft geëist en daarmee een andere positie inneemt dan de ministers zonder portefeuille daarvoor. Dit berust op een misverstand, want dit is staatsrechtelijk niet mogelijk, zoals in het voorgaande duidelijk is geworden. Maar ook politiek-bestuurlijk is het niet juist, zoals hierna zal worden toegelicht.

De programmabegroting<sup>3</sup> is opgebouwd uit oorspronkelijke beleidsterreinen van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). Voor deze beleidsterreinen draagt de minister voor Jeugd en Gezin (JG) primaire verantwoordelijkheid. De terminologie van deze begrotingsstaat is helaas niet eenduidig. Er wordt in de memorie van toelichting zowel over de begroting van als over de begroting voor gesproken. Staatsrechtelijk zuiver is het gebruik van de term voor, in lijn met de aanduiding van niet-departementale ministers als bijvoorbeeld de minister voor JG.

Voor de begroting 2008 blijven de apparaatsgelden van de in de programmabegroting voor Jeugd en Gezin opgenomen beleidsartikelen in de begroting van VWS, Justitie, SZW en OCW verantwoord. De verantwoordelijkheden voor uitvoeringsorganisaties als Sociale Verzekeringsbank, Belastingdienst en personele en materiële uitgaven van de beleids-

departementen die werkzaamheden voor de minister voor JG verrichten, blijven onder verantwoordelijkheid van de departementale ministers. Op het onderdeel inkomensbeleid voor gezinnen bijvoorbeeld blijft de minister van SZW verantwoordelijk voor sturing en toezicht op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Wet algemene kinderbijslag door de Sociale Verzekeringsbank. De minister van Financiën draagt dezelfde verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wet op het kindgebonden budget en voor fiscale maatregelen die met het inkomen van gezinnen samenhangen.

## Het programmaministerie Jeugd en Gezin lijkt aan een wonderlijke paradox onderhevig te zijn

Beleidsinhoudelijk is de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor JG al evenmin exclusief. Het bezit van een bijzondere betrokkenheid van de minister voor JG als coördinerend bewindspersoon bij maatschappelijke stages doet uiteraard niet af aan de primaire verantwoordelijkheid van de staatssecretaris voor OCW. De minister van Justitie blijft primair verantwoordelijk voor het beleid voor de aanpak van jeugdcriminaliteit, internationale kinderontvoering, interlandelijke adoptie en huiselijk geweld. De afwezigheid van enige zelfstandige beheersbevoegdheid voor ministers die niet met de leiding van een ministerie zijn belast, is niet alleen in overeenstemming met het grondwettelijke stelsel, maar ook volkomen in lijn met de geldende staatsrechtelijke regels voor de rijksbegroting. In overeenstemming met de Comptabiliteitswet wordt het beheer van elk der hoofdstukken voor departementen van algemeen bestuur door de minister gevoerd, die met de leiding van het ministerie is belast.<sup>4</sup> Dat deze daarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid draagt, komt in de ondertekening van het desbetreffende begrotingshoofdstuk tot uitdrukking. Het begrotingsbeheer impliceert diverse bevoegdheden en verplichtingen: het opstellen van voorstellen van algemene en suppletore begrotingswetten, het beschikken over gelden die bij een begrotingswet zijn toegestaan, het verrichten van privaatrechtelijke handelingen, de bevoegdheid tot overschrijding en de bevoegdheid over een gedeelte van de lopende begroting te beschikken in geval van een niet tijdige vaststelling van de nieuwe begroting. Verder moet op elk ministerie de directie financieel-economische zaken een administratie bijhouden die aan eisen van doelmatig beheer en controle voldoet. Dat is de financiële administratie van ver-

[3] 31200 (Rijksbegroting 2008), XVII (begrotingsstaat JG), nr. 2 (memorie van toelichting).

[4] H.G. Warmelink, *Parlement en begroting*, diss. Groningen 1993, p. 204-205.



André Rouvoet (CU) is minister voor Jeugd en Gezin.

plichtingen, uitgaven, ontvangsten, vorderingen, schulden, voorraden, inventarissen en salarissen. De aanwezigheid van een tweede minister is op een ministerie niet volstrekt zonder gevolgen en betekenis. De 'inwonende' minister draagt immers een zelfstandige politieke verantwoordelijkheid voor het beleid dat hij op grond van de hem opgedragen taak voert. Indien beheer en beleid van een begrotingshoofdstuk niet geheel samenvallen, brengt medeondertekening van de minister zonder portefeuille diens verantwoordelijkheid voor het eigen beleidsonderdeel tot uitdrukking. Feitelijk zal deze ook in de dagelijkse praktijk en in uitvoerende zin de direct met dat beleid verbonden beheersaspecten daarin meenemen, maar de politiek-bestuurlijke eindverant-

suggestie van zelfstandige beheersbevoegdheden en zware coördinerende bevoegdheden breder dan de staatsrechtelijke en politieke werkelijkheid hem toestaan. De vraag is of hij zichzelf met de interpretatie van zijn positie niet voorbij holt. Er kan toch echt niet van een 'eigen' begroting worden gesproken, zoals de minister in de Tweede Kamer<sup>6</sup> en in de media herhaaldelijk heeft gesuggereerd. Het is op zijn minst verwarrend met de gegeven ruimhartige uitleg van de termen programmaministerie en programmabegroting de indruk te wekken dat daarmee materieel sprake zou zijn van een zelfstandig beheer van een ministerie als bedoeld in de Grondwet.

Net zo min als voorgaande ministers zonder portefeuille, staat ook de programmaminister aan het hoofd van een ministerie. Dat betekent dat hij formeel niet over zelfstandige budgettaire en personele bevoegdheden beschikt en dat alle zogeheten apparaatsgelden onder de verantwoordelijkheid van de daartoe bevoegde departementale ministers blijven. Dat betekent bovendien, dat hij als coördinerend projectminister niet over bevoegdheden met doorzettingsmacht in de richting van collega's in het kabinet beschikt en dat veel van zijn bevoegdheden met andere ministers moeten worden gedeeld die ook over bevoegdheden beschikken die aan JG raken. Daarmee onderscheidt hij zich uiteindelijk alleen in terminologische zin van de ministers zonder portefeuille, zoals deze zich in ons staatsrecht en in een sinds 1965 vaste politieke praktijk hebben ontwikkeld. De term 'organisatorische tragiek'<sup>7</sup> gaat in dit verband misschien wat ver, maar treft wel de onduidelijkheid over en in feite ook de zwakte van het concept programmaministerie.

Meer in het algemeen kan afsluitend worden vastgesteld dat het niet in de rede ligt een al te grote ambitie te ontwikkelen voor de invulling van de Nederlandse minister zonder portefeuille. Gelet op het profiel van dit instituut als niet-departementale minister zou het veeleer voor de hand liggen dit type minister aan een taak te koppelen die zich niet evident bij een van de bestaande ministeries laat indelen. Om te vermijden dat een ministerschap zonder portefeuille een structureel karakter krijgt – zoals bij Ontwikkelingssamenwerking is gebeurd – zou het in beginsel bovendien om een taak van meer incidentele aard moeten gaan. Na een reguliere kabinetsperiode volgt dan een keuzemoment: beëindiging van het incidentele projectministerschap, invoeging in de bestaande departementale structuur of instelling van een nieuw ministerie. Voor deze laatste ontwikkeling zou bevorderlijk zijn dat er in het algemeen nog eens goed naar de huidige departementale indeling wordt gekeken.

## De minister voor Jeugd en Gezin is uiteindelijk van de *goodwill* van collega's in de ministerraad afhankelijk

woordelijkheid berust formeel bij de minister die als departementshoofd is benoemd.

De programmaminister voor JG stelt zich in het verkeer met de Tweede Kamer niet alleen voor de onderdelen van de portefeuille JG verantwoordelijk, maar ook voor de integraliteit, samenhang en effectiviteit van de kabinetsinspanningen die het thema JG raken.<sup>5</sup> Hij stelt zich daarmee nadrukkelijk in algemene zin aansprakelijk voor een door het kabinetsbeleid te bewerkstelligen goede positie van jeugd en gezin. Maar in de begroting zien we toch weer de oude figuur van onderlinge samenwerking voorbij komen: het versterken van ieders politiek-bestuurlijke inspanningen, maar wel zonder daarbij in elkaars verantwoordelijkheden te treden. Op dit punt is geen enkele vorm van doorzettingsmacht of afdwingbare bevoegdheid te ontdekken. Dat betekent in de praktijk dat ook de minister voor JG als minister zonder portefeuille uiteindelijk van de *goodwill* van collega's in de ministerraad afhankelijk is. Het realiseren van interdepartementale ambities blijft daarmee tamelijk ongewis, omdat voor een succesvol optreden andere, meer subjectief-politieke, factoren een rol spelen. Bovendien doen zich ook bestuurlijk-bureaucratische belemmeringen voor. Niet alle multi-departementale beleidskennis en -ervaring is volgens de rijksbegroting met de programmaminister meeverhuist. Naast politieke en bestuurlijke belemmeringen levert dat ook in organisatorische zin intra-departementale problemen op.

### Conclusie

De programmaminister voor Jeugd en Gezin maakt zich in de media en in de Tweede Kamer met de

[5] 31001, nr. 5, brief 28 juni 2007.

[6] *Handelingen II*, 2007-2008, p. 2074.

[7] Jouke de Vries in de *Staatscourant*, 11 december 2007, p. 3.

# **Omslag III**

## **Advertentie**

# **Omslag IV**

## **Advertentie**